Background Paper BP-275E

ECONOMIC UNION: A COMPARISON OF CANADIAN GOVERNMENT PROPOSALS AND THE PLANS OF THE EUROPEAN COMMUNITY

Anthony Chapman
Economics Division

October 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-2-275E

ISBN 0-660-14527-8

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

ECONOMIC UNION: A COMPARISON OF CANADIAN GOVERNMENT PROPOSALS AND THE PLANS OF THE EUROPEAN COMMUNITY

EXECUTIVE SUMMARY

92-05807/

- The Canadian government has made a series of proposals to remove internal economic barriers and restrictions in this country. The plan of the European Community (EC) to integrate the EC internal market, popularly known as "Europe 1992," is well underway. In addition to this initiative to remove all physical, technical and fiscal barriers to the free movement of persons, goods, services and capital, the EC plans to achieve monetary and economic union and eventually political union.

- Legally, the European Community consists of three Communities, the European Coal and Steel Community (ECSC), the European Atomic Energy Community (Euratom), and the European Economic Community (EEC), which now all share the same budget and institutions. There is a vast difference between the EC system of government, where the institutions cannot act against the will of a majority of member states, and the Canadian federation, where the federal government has its own powers of taxation and can act independently of its constituent governments.

- The main EC decision-making institutions are: the European Commission, which "is the engine of Community policy, the guardian of the treaties and the advocate of the Community interest"; the Council of Ministers, which directly represents the interests of the member states and has the final power to adopt or decline legislative proposals from the Commission; the European Parliament, which has a primarily consultative role but can defeat budgets and force the resignation of the Commissioners; and the European Council, which consists of the Heads of Government and provides the political impetus to launch major reforms, such as the single market program, economic and monetary union, and political union.

- The *Single European Act* (SEA) made the necessary changes to the EEC Treaty to complete the internal market and facilitated the decision-making procedure by broadening the application of qualified majority voting by the Council of Ministers. The SEA also laid the groundwork for economic and monetary union and for political union.

- The single market program ("Europe 1992") is concerned with removing internal physical barriers (border checks), technical barriers (technical standards, discriminatory procurement practices, restrictions on the movement of persons, barriers to trade in services) and fiscal barriers (border collection of VAT and excise tax). Economic and Monetary Union (EMU) envisages a three-stage program to create a single currency and monetary policy and to establish binding fiscal guidelines for member states.

- The Canadian government proposal to amend the common market clause in the Constitution employs language similar to that of the EEC Treaty in recognizing the right to the free movement of persons, goods, services and capital (the "four freedoms"). The Canadian proposal refers to Canada as an "economic union"; the EC draft treaty on EMU sets the task of achieving economic and monetary union.

- The Canadian proposal expressly prohibits contravention of the economic union clause by federal or provincial legislation. The EEC Treaty requires member states to carry out their obligations (including those relating to the four freedoms) and to abstain from measures that could jeopardize the attainment of the Treaty's objectives. The proposed economic union clause in the Constitution should encourage decisions by Canadian courts in favour of market integration.

- Both the Canadian proposals and the EEC Treaty provide exceptions from the common market principle. In Canada exceptions would be made for regional development laws and laws declared to be in the national interest, providing this declaration was affirmed by at least two-thirds of the provinces having at least 50% of the population. In the EEC Treaty, derogation from the four freedoms must be justified on specific grounds, such as health, public security, the environment and so on. The European Court of Justice is the final arbiter of whether exceptions made are justified.

- The Canadian proposals and EEC Treaty both require a "majority" vote in a "Council" of provinces/states. Legislation passed by the Canadian Parliament under the proposed constitutional power to make laws for the efficient functioning of the economic union would have to be approved by at least two-thirds of the provinces with a minimum 50% of the population. A ''Council of the Federation'' would likely serve as the forum for provincial ratification. In the EC, two-thirds of the proposals to complete the internal market (Europe 1992) must be approved by a ''qualified majority'' (54 of 76 votes) in the Council of Ministers. In other cases, unanimity is required.

- The Canadian and EC approaches to eliminating regulatory overlap for financial institutions are broadly similar. The Canadian government suggests that the problem of overlap and duplication in trust and loan company regulation can be solved by federal and provincial regulators' agreement on basic standards and on mutual recognition of each others application of these standards. Primarily, regulation of a trust company would take place in the jurisdiction where the institution was chartered. With respect to securities regulation, one approach would be for all jurisdictions to delegate all or part of the responsibility to a jointly operated agency.

- It is unclear from the government's proposals exactly how the EC financial market liberalization principles would be applied in Canada. Under the ''designated jurisdiction'' version put forward in 1990 by the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, provinces would need to harmonize their capital adequacy and solvency standards but not their conduct-of-business rules. For example, Quebec could continue to allow deposit-taking institutions in the province to sell insurance while Ontario could continue to disallow this practice within its borders.

- The Canadian proposals for co-ordination and harmonization of economic policies are similar to the EC plan for economic and monetary union in the following respects:

  - co-ordination of fiscal policies and harmonization with monetary policy;
  - setting binding multiannual economic policy guidelines that would be ratified by aCouncil;
  - restricting the use of deficit financing by governments;
  - surveillance of macroeconomic policies by a monitoring agency;
  - regional representation on the Board of the central bank.

- The mandate of the Bank of Canada would be changed to reflect the single goal of achieving and preserving price stability. Although the European Central Bank's (ECB) primary objective would be to maintain price stability, it would also have to support the general economic policy of the Community and would have to carry out an exchange rate regime decided in conjunction with the Ecofin Council. There are potential conflicts between the several goals of the ECB.

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ECONOMIC UNION: A COMPARISON OF THE CANADIAN GOVERNMENT PROPOSALS AND THE PLANS OF THE EUROPEAN COMMUNITY

INTRODUCTION

On 24 September 1991, the Canadian government released a 59-page document, "Shaping Canada's Future Together: Proposals," designed to serve as the basis for discussion on the shape of Canada's political and economic future. Among the controversial proposals were those intended to remove internal economic barriers and restrictions and to strengthen the coordination and harmonization of macroeconomic policies. These ideas to promote Canadian economic integration were further elaborated upon in the document "Canadian Federalism and Economic Union: Partnership for Prosperity," released on 26 September.

While Canada has recently been facing a real possibility of political, and perhaps economic, fragmentation, on the other side of the Atlantic Ocean the European Community is implementing an ambitious program to integrate 12 national markets into a single internal market that would lead eventually to economic and political union. What Canada can learn from European integration was illustrated in "The European Community - A Political Model for Canada," one of the background papers accompanying the release of the government's proposals. Although clearly there are political differences between the EC confederal model and the Canadian federation, the EC may offer some lessons for Canada on economic integration. Indeed, the similarities between the EC integration plans and the Canadian economic union proposals suggest that these lessons were studied carefully by the federal government.

The first section of this paper provides some background information on the EC, including its origins and main decisionmaking institutions. The second part summarizes "Europe 1992" and "Economic and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Monetary Union" (EMU) plans to integrate the EC economically. The third section compares the Canadian government's proposals for economic union with the process of European integration.

THE EUROPEAN COMMUNITY: BACKGROUND AND INSTITUTIONS

A. Background

The European Community is composed of three Communities; first, the European Coal and Steel Community (ECSC) was formed by the Treaty of Paris (1951) in order to integrate the coal and steel markets of Belgium, France, Italy, Luxembourg, the Netherlands and West Germany; second, the European Atomic Energy Community (Euratom), formed by the same six countries in the *Treaty of Rome* (1957), was aimed at co-ordinating and encouraging the development of nuclear power for peaceful purposes; third, the European Economic Community (EEC) originated with another *Treaty of Rome* (1957) establishing a common market that would lay the foundations for political and economic union. While legally there are three Communities, they now share the same institutions and budget and from a political standpoint they are viewed as a single "European Community."

In order to understand the process of European integration it is useful to have some knowledge of the European Community's institutions and decision-making procedure. The next section identifies the primary EC institutions and outlines their respective role in the Community's decision-making process. It is important to recognize that the EC is an association of countries which have chosen to be constrained by supranational institutions. The EC institutions cannot act independently of a majority of the member states. There is a vast difference between the EC government, which has no power to raise revenues directly through taxation but must rely on contributions from member states, and the Canadian federation, where the central government has its own wide-ranging taxation powers and can act independently of the constituent governments.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. The Main Decision-Making Institutions of the European Community

1. The European Commission

The European Commission, consisting of 17 members appointed by agreement of the member states and assisted by over 15,000 employees, "is the engine of Community policy, the guardian of the treaties, and the advocate of the Community interest." The Commission is charged with initiating proposals, which are examined and voted upon by other decision-making bodies. For instance, the Commission proposed the "White Paper on Completing the Internal Market" (Europe 1992) and is responsible for drafting the legal instruments to implement the program. The Commission is also responsible for administering and supervising the treaties, including applying treaty rules to governments and firms. (For competition reasons, the Commission recently blocked the purchase by a European consortium of Canadian aircraft manufacturer de Havilland.)

2. The Council of Ministers

It has been said that the Commission proposes and the Council disposes. After a Commission initiative is considered by the European Parliament, it is voted upon by the Council of Ministers, which directly represents the member states' governments. Membership of the Council is nominally composed of the foreign ministers of member governments but in practice membership changes with the topic under discussion. For instance, when agriculture is being discussed each country sends the Minister of Agriculture or the Minister's deputy to the meeting. The position of President of the Council is held for six months by each member state in rotation.

Although the EEC Treaty established the principle of majority voting by the Council of Ministers on most issues, under the so-called "Luxembourg compromise" any member state had the right to block a decision that went against its vital national interest. This effectively gave member states the right to veto proposals to which they objected. The amendments to the EEC Treaty by the *Single European Act* considerably expanded the use of majority voting by the Council. A "qualified majority"

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

in the Council of Ministers is defined as 54 votes out of a total of 76 votes. The distribution of voting rights in the Council is as follows: U.K., Germany, France and Italy have 10 votes each; Spain has 8 votes; Belgium, Greece, the Netherlands and Portugal have 5 votes each; Denmark and Ireland have 3 votes each; Luxembourg has 2 votes.

3. The European Parliament

Although the 518-member European Parliament is now directly elected by voters in the member states, it does not have the power to propose legislation or even to defeat or amend proposals initiated by the Commission if the Council of Ministers chooses to override this. The European Parliament's role is mainly that of a consultative body which considers and provides its opinion on Commission proposals. However, the Parliament does have the power to reject proposed budgets and, by a two-thirds majority, force the resignation of the whole body of commissioners.

4. The European Council

The European Council, which includes the heads of member states' governments, should not be confused with the Council of Ministers. The European Council was not provided for in the original EEC Treaty but was institutionalized at the Paris summit of 1974, where it was agreed that the leaders and their foreign ministers along with the President of the Commission and one of the Vice-Presidents of the Commission would meet regularly. Subsequently enshrined in the *Single European Act*, the European Council provides the necessary political impetus to initiate Intergovernmental Conferences on significant reforms such as the single market program, economic and monetary union and political union.

ECONOMIC INTEGRATION IN THE EUROPEAN COMMUNITY

A. The *Single European Act*

Although the 1957 Treaty of Rome establishing the European Economic Community (EEC) envisaged the elimination of internal barriers to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the free movement of goods, persons, services and capital (the "four freedoms"), the progress towards this goal was slow after tariffs and internal quotas were removed by 1968. In fact, during the late 1970s and early 1980s rising domestic unemployment combined with competition from Far Eastern countries increased protectionism among member states.

In 1985 the Commission of the European Community presented to the European Council a White Paper, "Completing the Internal Market," proposing more than 300 directives (later reduced to 279) intended to break down internal market impediments to the full realization of the four freedoms. These internal barriers were categorized as physical, technical or fiscal in nature. The proposed remedy came to be known as "Europe 1992" because of the 31 December 1992 deadline for full implementation of the plan.

The *Single European Act* (SEA), the first major revision of the EEC Treaty, set the goal of establishing the internal market and made the necessary changes to the Treaty to enable the introduction and passage of the Europe 1992 program. The SEA facilitated the decision-making procedure by stipulating that qualified majority voting be used for measures which have as their object the establishment and functioning of the internal market. Exceptions were made for fiscal provisions and those relating to the free movement of people and to the rights and interests of employed persons.

Another important feature of the SEA was the incorporation in the EEC Treaty of the principle of "mutual recognition." Article 100B of the Treaty requires the Commission during 1992 to draw up an inventory of laws, regulations and administrative provisions which have not been harmonized. The Council may decide, on the basis of a qualified majority, to declare the provisions in force in a member state to be equivalent to those applied by another member state. Finally, the SEA laid the groundwork for proposals for economic and monetary union and for political union, which were subsequently put forward.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Europe 1992: The Single Market Plan

1. Removal of Physical Barriers

- Abolition of border checks of goods and persons by removing the underlying reason for them through:

- Standardization of customs forms; elimination of bilateral permits rationing truck transportation between countries; adoption of EC-wide quotas against restricted outside country goods; removal of the need for adjustment of agricultural prices at internal borders; harmonization of VAT and excise taxes (fiscal measures); harmonization of product health standards (technical standards); approximation of drug and arms legislation.

2. Removal of Technical Barriers

a. Standards

- Harmonization at the Community level of essential standards of health and safety;

- Mutual recognition of other members' technical standards where health and safety are not at stake.

b. Public Procurement

- Opening national public procurement to foreign suppliers by: closing loopholes in existing EC rules governing national procurement; providing firms with the right to take legal action with respect to how government contracts are awarded; enhancing supervision of member state procurement practices; and opening up to outside bidding the previously excluded sectors of energy, transport, telecommunications and water.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

c. Free Movement of Labour and Professionals

- Measures to facilitate the free movement of labour and professionals through application of the principle of mutual recognition to degrees and diplomas of different states, establishing comparability of vocational training qualifications and removing residency obstacles.

d. Common Market for Services

- Integration of the European financial services market by: harmonization of capital adequacy standards and accounting requirements for financial institutions; mutual recognition of other member states' application of essential standards; home country control whereby supervision of the sale of financial products will primarily be the responsibility of authorities in a financial institution's home country;

- Removal of bilateral road transportation quotas and opening up rail, inland waterways, maritime transport, and air to more competition;

- Opening up to competition certain "value-added" communication services, such as fax, vision and data transmission;

- Removal of internal restrictions on the free flow of capital (although there is provision for derogation by member states for reasons of domestic monetary regulation, to control exceptional exchange rate movements or to prevent infringement of national laws.) Delayed implementation of the capital movement directive until the end of 1992 for Spain, Ireland, Portugal and Greece;

- Laws to encourage cross-border industrial cooperation, worker participation in management of companies, mergers across borders and protection of intellectual property.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Removal of Fiscal Barriers

- Approximation of VAT rates within bands in each country to remove the need for border controls on cross-border shoppers;

- Establishment of minimum excise tax rates for tobacco and alcohol and a range of rates for mineral oils.

C. Economic and Monetary Union

A three stage plan has been established for the monetary and economic union of the EC. In stage one, monetary and economic policies would be more tightly coordinated and the currencies of Britain, Portugal and Greece would join the European Monetary System (EMS).

In stage two, currency fluctuations would be more tightly controlled, a European System of Central Banks (ESCB) would be established and macroeconomic policies would be coordinated by the European Council comprising the heads of member states and governments.

In the third stage, exchange rates would be fixed permanently and national monetary units would be replaced by a common currency. Monetary policy would be determined by the European Central Bank (ECB) operating through the ESCB. The EC would establish binding guidelines for the budgetary policies of member states.

COMPARISON OF EEC TREATY WITH PROPOSED SECTION 121 OF THE CONSTITUTION

A. Prohibition on Internal Barriers

1. The Canadian Government Proposals

The Canadian government proposes to amend section 121 of the Constitution to prohibit federal or provincial laws, programs or practices that create barriers or restrictions to the free movement of persons, goods, services and capital. The first two parts of the proposed section 121 would read as follows:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(1) Canada is an economic union within which persons, goods, services and capital may move freely without barriers or restrictions based on provincial or territorial boundaries.

(2) Neither the Parliament or Government of Canada nor the legislatures or governments of the provinces shall by law or practice contravene the principle expressed in subsection (1).

2. The European Economic Community Rules

Article 3 of the Treaty establishing the European Economic Community states that the activities of the Community shall include:

(a) the elimination, as between Member States, of customs duties and of quantitative restrictions on the import and export of goods, and of all other measures having equivalent effect;...

(c) the abolition, as between Member States, of obstacles to freedom of movement for persons, services and capital.

The *Single European Act*, which provides for the integration of the internal market (Europe 1992), amended Article 8A to the EEC Treaty. This states: "The internal market shall comprise an area without internal frontiers in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured in accordance with the provisions of this Treaty."

Article 5 requires member states to carry out their obligations under the Treaty and to "abstain from any measure which could jeopardize the attainment of the objectives of this Treaty."

Member states' obligations with respect to the four freedoms (goods, persons, services and capital) are expanded upon in the Treaty: free movement of goods (Articles 9-37); free movement of persons (Articles 48-58); free movement of services (Articles 59-66); free movement of capital (Articles 67-73).

Article 95 of the Treaty prohibits the imposition of higher taxes on products of other member states than on similar domestic products. Internal taxation measures must not provide indirect protection to other products.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Article 2 of the Draft Treaty on Economic and Monetary Union would amend the objectives of the EEC Treaty to state that the task of the Community is to achieve economic and monetary union.

3. Analysis

Among sovereign states, a treaty is the main legal instrument for restraining the behaviour of national governments. By the Treaty of Rome, the signatories have agreed to permit the free flow between EC member states of goods, persons, services and capital. In a federation such as Canada, the Constitution provides the primary legal instrument for binding constituent governments. The existing protection for the Canadian common market derives mainly from two sections of the Constitution. The first, section 121, provides that: "All Articles of the Growth, Produce, or Manufacture of any one of the Provinces shall, from and after the Union, be admitted free into each of the other Provinces."

As it stands, section 121 of the Canadian Constitution provides for unimpeded interprovincial trade in goods only; interprovincial trade in services, labour and capital are not included. Second, it is unclear whether existing section 121 applies to foreign-made goods in addition to those produced within the provinces. Third, the section seems to apply to duties but not to non-tariff barriers. Fourth, the section appears to constrain the provincial governments but not the federal government.

The second protection for the Canadian common market derives from section 91 of the Constitution, which gives the federal government exclusive legislative authority over "the Regulation of Trade and Commerce." Although Canadian courts have interpreted this section as granting the federal government exclusive jurisdiction over international and interprovincial trade, this has been circumscribed by the exclusive constitutional powers granted the provinces over "Property and Civil Rights in the Province" and "Generally all Matters of a merely local or private nature in the Provinces." These provisions have permitted the provinces to erect an array of interprovincial non-tariff trade barriers.

The government proposal to strengthen the Constitution's common market clause and expressly to prohibit federal or provincial

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

measures limiting the four freedoms would likely provide the Canadian courts with a more active role in striking down internal economic barriers. Courts in the United States and the European Community have been significant forces for market integration.

In the European Community, member states' obligations set out in the Treaty of Rome are enforceable under EC law and the European Court of Justice has proved to be one of the most powerful forces for integration of the EC internal market. One noteworthy example is the Cassis de Dijon case. The European Court of Justice ruled in this case that West Germany could not block the importation of the French liqueur, Cassis de Dijon, simply because it did not contain the required minimum 32% level of alcohol necessary to qualify as a liqueur under West German standards. This ruling has been instrumental in striking down other disguised trade barriers in the EC such as the German beer purity law and Italian regulations requiring pasta be made exclusively from durum wheat. There are numerous other cases where the European Court has ruled against market impediments.

Unlike the proposed Canadian constitutional amendment, the existing EEC Treaty does not call the EEC an "economic union." However, the draft amendments to the EEC Treaty proposed by the Commission state that "the Community...shall have as its task progressively to achieve economic and monetary union."

B. Exceptions to the Prohibition on Internal Barriers

1. The Canadian Government Proposals

The Government has proposed that the prohibition on trade barriers would make exceptions for regional development policies or laws declared by Parliament to be in the national interest. Proposed subsection 121(3) in the Constitution states:

> (3) Subsection (2) does not render invalid:
>
> (a) a law of the Parliament of Canada enacted to further the principles of equalization or regional development;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(b) a law of a provincial legislature enacted in relation to the reduction of economic disparities between regions wholly within a province that does not create barriers or restrictions that are more onerous in relation to persons, goods, services or capital from outside the province than it does in relation to persons, goods, services or capital from a region within the province; or

(c) a law of the Parliament of Canada or of the legislature of a province that has been declared by Parliament to be in the national interest.

(4) A declaration referred to in paragraph (3)(c) shall have no effect unless it is approved by the governments of at least two-thirds of the provinces that have in aggregate, according to the then latest general census, at least 50% of the population of all the province.

2. The European Economic Community Rules

a. Exceptions to the Free Movement of Goods

Article 36 of the EEC Treaty permits prohibitions or restrictions on trade in goods where this is "justified on the basis of public morality, public policy or public security; the protection of health and life of humans, animals or plants; the protection of national treasures possessing artistic, historic or archaelogical value; or the protection of industrial property and commercial property." These prohibitions or restrictions must not constitute a means of arbitrary discrimination or a disguised restriction on trade between member states.

b. Exceptions to the Free Movement of Persons

Article 48(3) of the EEC Treaty permits member states to exclude persons from its territory "on grounds of public policy, public security or public health." Member states' discretion in applying the public policy proviso is circumscribed by EC law. An individual's conduct must constitute a genuine and serious threat to public policy and affect one of the fundamental interests of society. For instance, diseases such as tuberculosis or syphilis, drug addiction, and profound mental disturbance, might be construed as threatening public health. An individual's conduct might also constitute a reason for exclusion from the territory of a member

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

state if it posed a genuine and serious threat to public security and affected one of the fundamental interests of society. Article 48(4) states that the freedom of movement for workers established in Article 48 does not apply to employment in the public service.

c. Exceptions to the Free Movement of Services

Services are considered "services" within the meaning of the Treaty insofar as they are not governed by the provisions relating to freedom of movement for goods, capital and persons. This implies that member states may apply restrictions on foreign persons selling services within their borders. Thus, restrictions on grounds of public policy, public health or public security could apply, as in the case of freedom of movement for persons. Restrictions might also apply where the provider of services performs activities that are connected, even occasionally, to the exercise of official authority. (Article 55)

d. Exceptions to the Free Movement of Capital

The existing EEC Treaty permits a member state to take protective measures to prevent disturbances in its capital market (Article 73) or to overcome balance of payments difficulties (Articles 108 and 109). However, the draft amendments to the Treaty for economic and monetary union would prohibit restrictions on the movement of capital. (The repeal of Articles 68 to 73 has still to be considered.)

e. Other Exceptions

Article 100A, which was amended to the Treaty by the *Single European Act*, provides in paragraph 4 a derogation from the harmonization of laws and regulations where a "Member State deems it necessary to apply national provisions on grounds of major needs referred to in Article 36, or relating to the protection of the environment or the working environment..." (Note the earlier reference to Article 36 relating to exceptions to the free movement for goods.) The member state must notify the European Commission of national provisions which derogate from the harmonization of laws provided for in Article 100A. The Commission must

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

confirm the national provisions after determining that they are not a means of arbitrary discrimination or a disguised restriction on trade.

Article 8C of the EEC Treaty directs the Commission when drawing up its single market proposals to "take into account the extent of the effort that certain economies showing differences in development will have to sustain during the period of the establishment of the internal market." Any derogations must be temporary and impose the least possible disturbance to the functioning of the internal market.

3. Analysis

Although they appear numerous, the derogations in the EEC Treaty from the common market principle tend to be for specific reasons (ie. health and safety, the environment etc.) The European Court of Justice, the final arbiter of what constitutes acceptable derogations, has interpreted these exceptions strictly. In a number of cases where a member state has used, for instance, health and safety as grounds for restricting imports, the Court has found these derogations to be unjustified.

By contrast, the exceptions in the Canadian government proposal are fewer in number but more general in nature. The exceptions for regional development and laws declared in the national interest provide ample room for deviation from the economic union principle. The requirement that exceptions for laws declared in the national interest be ratified by the provinces using the 7/50 formula does provide a brake on the use of this derogation.

Although the existing EEC Treaty does not allow for opting out upon agreement, a proposed amendment to the EEC Treaty dealing with economic and monetary union would introduce an innovation in Community law. Upon a qualified majority vote by the Council of Ministers (with at least eight member states in favour), member states in economic difficulty would be permitted to derogate temporarily from full participation in the final stage of economic and monetary union.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

COMPARISON OF EEC INTEGRATION PROCESS WITH PROPOSED NEW CONSTITUTIONAL POWER

A. The Canadian Government Proposals

The Government is proposing the creation of a new constitutional power for the Parliament of Canada that would allow it exclusively to pass legislation for the efficient functioning of the economic union. However, these laws would have no effect unless approved by the governments of at least two thirds of the provinces that have, in the aggregate, at least 50% of the population of all the provinces. Furthermore, the legislative assembly of any province could declare by a resolution supported by 60% of its members that these laws did not apply in the province, although such a declaration would expire after three years unless an earlier expiry date was specified in the declaration.

The Government is also proposing the formation of a "Council of the Federation," which would ratify the legislation enacted under this new constitutional power. Although the Government's proposals do not state this explicitly, they imply that the Council would consist of representatives from each province and that the required provincial approval (by at least two-thirds of the provinces) would take place in the Council.

Pending the coming into force of new section 121 of the Constitution on 1 July 1995, the Government proposes that the Council of the Federation be used by governments to address the problem of internal barriers.

B. Economic Integration in the European Community

As outlined earlier, the European Commission is responsible for initiating EC legislation while the European Parliament reviews the legislation and votes on it. It is the member states themselves, however, represented on the Council of Ministers, which finally have the power to adopt or defeat proposed legislation.

Although this legislative process applies to laws that fall within the ambit of the EC treaties, initiatives requiring revisions to the treaties, such as the *Single European Act*, Economic and Monetary Union, and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

European Political Union, have first been placed before the heads of governments at meetings of the European Council. This body has then authorized intergovernmental conferences to hammer out agreed amendments to the treaties. The revised treaties enter into force after ratification by the national legislatures of the member states. The specific EC laws to implement the proposals are introduced by the Commission and pass through the EC legislative process.

As an example, take the Europe 1992 program. This plan began with the "White Paper on Completing the Internal Market" published by the European Commission and presented to the European Council in 1985. Over the objections of Britain, Denmark and Greece, the European Council voted to hold an intergovernmental conference to draft the necessary enabling amendments to the EEC Treaty. The result of that conference, the *Single European Act*, was signed and ratified by all 12 member states and came into force in 1987.

With the parameters of the EEC Treaty sufficiently broadened, the European Commission has been putting the 279 separate measures of the White Paper into EC law. At this point, over two-thirds of the proposals have passed through the required legislative process and have been adopted by the Council of Ministers. About two-thirds of the measures to implement the single market require a qualified majority vote by the Council (54 votes out of 76). Measures concerned with harmonization of taxes, free movement of persons and the rights and interests of employed persons can still be blocked in the Council of Ministers by a single country.

Much of the single market program is being implemented by EC Directives, legal instruments that do not enter into force in a member state until transposed into national law. At May 1991, about three-quarters of the directives adopted by the Council of Ministers had been transposed into national law. The single market proposals are also being implemented through EC regulations, which are directly binding on member states without the introduction of domestic legislation. Another legal instrument, decisions, are EC Commission instructions; these are binding in their

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

entirety on the governments, companies or individuals to whom they are addressed.

C. Analysis

The creation of a new constitutional power to make laws for the efficient functioning of the Canadian economic union would permit the federal government to introduce a single market plan for Canada along the lines of "Europe 1992." The ratification of such measures by the provincial governments in a new Council of the Federation according to the 7/50 rule can be compared with the EC legislative requirement for a qualified majority vote by the Council of Ministers. It is worth noting, however, that EC member states have reserved the right to veto certain measures to implement the single market. This would not be possible under the Canadian proposal.

It would be possible under the Canadian proposal for a province to derogate from laws made under the economic union power for a period of up to three years. The EEC Treaty, by contrast, does not provide member states with the option of temporary derogation simply by a vote of the national legislature. However, with the agreement of the Council of Ministers, member states in economic difficulty would be permitted to derogate temporarily from participation in the final stage of economic and monetary union. As noted earlier, the EC *Single European Act* did direct the Commission, when drawing up the plan to complete the internal market, to take into account the need for temporary derogations by less developed member states. The implication is, however, that such a derogation would have to be justified on specific grounds and be approved by the Commission.

IMPROVING FINANCIAL SECTOR REGULATION

A. Canadian Government Proposals

The Government's paper recognizes the unnecessary costs imposed on Canadian financial institutions (and ultimately on consumers) by overlapping federal and provincial regulation. For instance, a federally

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

incorporated or provincially incorporated trust or loan company operating across the country could potentially face 10 or 11 sets of rules in its Canada-wide operations.

The paper states that

> the Government intends to address the issue of overlap and duplication in the regulation of trust companies. ... Many have argued that Canada should adopt some version of Europe 1992, which envisages the creation of a single European financial market...This would involve each jurisdiction recognizing and accepting, for regulatory purposes, the prudential regime of the jurisdiction within which a financial institution is chartered, subject to acceptable basic standards.
>
> The federal government is prepared to explore with the provinces the possibility of moving toward a regulatory regime based on lead jurisdiction or mutual recognition. For federally incorporated [trust and loan] companies, such arrangement could be achieved by provinces delegating their administrative and regulatory power to the federal government.

With respect to securities regulation, the government is prepared to explore an approach where all jurisdictions could delegate all or part of securities regulation to a jointly operated agency. Other approaches include "more formalized federal-provincial action to co-ordinate approaches to regulation, international negotiation and standard-setting for securities."

B. The European Economic Community Rules

Liberalization of financial markets under the 1992 program depends upon three principles. The first principle, harmonization, requires member states to agree upon common standards of capital adequacy, solvency and accounting requirements for financial institutions. The second principle, mutual recognition, means that member states must trust the others' application of the common standards laid out by the Council. The third principle, home country control, signifies that supervision of the sale of financial products will primarily be the responsibility of authorities in a financial institution's home country. (Host country control will continue to apply with respect to the liquidity of credit

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

institutions and measures affecting monetary policy and reserve requirements of operations of credit institutions in securities markets.) Underlying these three principles is the requirement that capital be permitted to move freely across borders.

The ultimate goal of these liberalization measures is to enable a financial institution to sell financial services across borders or to establish branches in other member states without facing regulatory overlap and duplication. The principles of harmonization, mutual recognition and home country control would apply to the regulation of banking services, investment services, and eventually insurance services.

C. Analysis

Under the EC plan, banks and building societies (essentially deposit-taking institutions) complying with harmonized capital adequacy and solvency standards would be provided with a "single banking licence" permitting the sale of a defined menu of banking services anywhere in the Community, providing their home (chartering) country did not prohibit offering these services. The services authorized by the single banking licence could be offered in a member state even if the the host country did not permit its own firms to sell these. This could give rise to foreign chartered firms selling financial services that domestically chartered firms were not authorized to sell. Obviously, there will be pressure for countries that define banking services more narrowly to harmonize their services with the menu of services authorized by the single banking licence. Otherwise, domestically chartered firms could be placed at a disadvantage.

Because the Canadian proposals on improving financial sector reform lack specifics, it is difficult to determine how the government intends the principles of harmonization, mutual recognition and home country rule to operate in Canada. One possibility would be to adopt the EC model practically intact and authorize institutions to sell throughout Canada a specific set of financial services based on acceptance of certain prudential standards by all provinces. As in the EC, jurisdictions authorizing the sale of fewer financial services by an institution would be

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

encouraged by competitive pressures to bring their services into harmony with those authorized by the single licence. However, a drawback is the intrusion into provincial jurisdiction that this implies.

An alternative interpretation of the EC model applied to Canada was offered by the May 1990 Report "Canada 1992: Toward a National Market in Financial Services" issued by the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. This system would still require a consensus on key prudential standards (harmonization), primary regulation by the chartering province (home country control) and mutual recognition of this regulation by other provinces. The key difference between this "designated jurisdiction" model and the EC plan is the requirement for host-province licensing and compliance with the menu of services authorized by the host province.

An example of the application of the designated jurisdiction model may help to illustrate. Suppose a trust company chartered in Quebec, which allows the sale of insurance on the premises of deposit-taking institutions, also operated in Ontario, where the sale of insurance on premises is not currently permitted. Under the designated jurisdiction model, the trust company would not be permitted to sell insurance on premises in Ontario. It could only do in Ontario what an Ontario chartered firm was permitted to do.

At the same time, Quebec would accord to trusts operating in Quebec but chartered outside the province the same privileges as Quebec chartered firms. The main advantage of the designated jurisdiction model over the *status quo* is that regulation would primarily be the responsibility of the chartering jurisdiction. In the case of the Quebec trust company operating in Ontario, Quebec would regulate the firm's overall capital and solvency standards and Ontario would not attempt to duplicate this. And, in contrast to the EC model, each province could maintain its own conduct of business rules within its jurisdiction without pressure to harmonize these with a specific menu of financial services.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CO-ORDINATION AND HARMONIZATION OF MACROECONOMIC POLICIES

A. Canadian Government Proposals

The government proposes to develop a more open and visible federal and provincial budget-making process that would include:

- a relatively fixed budget cycle;
- a fixed annual schedule of Finance Ministers' meetings;
- the publication by the 11 governments of pre-budget economic/fiscal outlooks;
- common accounting conventions.

The government proposes to develop, with the provinces, guidelines to improve the co-ordination of fiscal policies and the harmonization of fiscal policies with Canada's monetary policy. An example of these guidelines might be that budgets be balanced over the full course of the business cycle. (A balanced budget could be defined to exclude expenditures on capital formation.) These guidelines would be set in legislation under the proposed new economic power. Accordingly, this would require agreement of at least seven of the ten provinces with at least 50% of the population.

The government proposes the establishment of an independent agency to monitor and evaluate the the macroeconomic policies of the federal and provincial governments.

The *Bank of Canada Act* would be amended to make it clear that the Bank's mandate is to achieve and preserve price stability. Canada's regions would be represented on the Board of Directors of the Bank of Canada by individuals nominated by the federal government after consultation with provincial governments. Regional consultative panels would be created to advise the Directors of the Bank on regional economic conditions. The appointment of the Governor of the Bank of Canada would be subject to Senate ratification. To increase the transparency of monetary policy, the Governor of the Bank of Canada would be required to testify regularly before Parliament. The Governor would also be required to meet with the federal and provincial Ministers of Finance to present views on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the state of the economy and the interaction of monetary policy and fiscal policy.

B. The European Community Proposals

The *Single European Act* introduced into the EEC Treaty the objective of achieving economic and monetary union. Article 102A requires member states to cooperate "in order to ensure the convergence of economic and monetary policies which is necessary for the further development of the Community."

The Report of the Delors Committee, released in April 1989, set out a three stage plan to achieve the goal of economic and monetary union. The conclusions of the report were endorsed by the European Council meeting in Madrid in July 1989. At the Rome meetings of the European Council in October and December 1990, 11 of the 12 members agreed to follow the conception of EMU put forward by the Delors plan and to convene an intergovernmental conference. (The United Kingdom was the sole objector to the EMU plan.)

Stage 1 - During the first stage of EMU, which came into effect on 1 July 1990, member states' monetary and economic policies are to be more tightly coordinated. Monetary and economic plans are to be submitted to the EC Commission and Ecofin (Council of Ministers for Economics and Finance). The currencies of Britain, Portugal and Greece are expected to join the European Monetary System (EMS). Currencies are to be allowed to fluctuate within plus or minus 2.25% of the central rate.

Stage 2 - The second stage is set to begin on 1 January 1994. Currency fluctuations would be more tightly controlled, a European Central Bank (ECB) and a European System of Central Banks (ESCB) similar to the U.S. Federal Reserve System would be established and begin determining EC-wide monetary policy. Macroeconomic policies would be coordinated by the European Council, which would set guidelines for individual countries and decide on remedies for member states that ran excessive budget deficits.

Stage 3 - A precise date for commencement of this stage has yet to be established. Exchange rates would be fixed permanently and national monetary units would be replaced by a common currency. The

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ECB/ESCB would determine EC monetary policy. The European Commission would submit multiannual guidelines (normally three to five years) to the European Council on:

- the development of member states budget balances;
- the control of production costs;
- the level and promotion of savings and investment;
- the adaptation of Community policies for achieving economic and social cohesion;
- the development of structural policies.

Where a member state failed to implement the multiannual guidelines, the Commission might make recommendations to the Council regarding the necessary policy adjustments. Financial assistance could be offered to member states in financial difficulty.

Proposed Article 104A would prohibit financing budget deficits through direct assistance from the European System of Central Banks or by privileged access by public authorities to the capital market. The Community would not be permitted to guarantee the public debt of a member state. Excessive budget deficits would have to be avoided by member states.

Monetary policy would be set by a majority on the Council of the Bank according to the formula of one person, one vote. The Council of the Bank would include the 12 governors of the national central banks along with the six-member Executive Board of the ECB including the President. The members of the Executive Board of the ECB would be appointed for a period of eight years by the European Council after the Council of the Bank had given its opinion. In the case of the appointment of the President and Vice-President, the European Parliament would be consulted also.

In a limited number of clearly defined cases relating to decisions on capital, transfer of reserve assets and profits of the ECB, a system of weighted voting is proposed. Members of the Executive Board would not vote and the votes of the national central bank governors would be weighted according to the relative size of each member State's economy.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

According to the Draft Statute for the European System of Central Banks (ESCB) and the European Central Bank (ECB), the primary objective of the System will be to maintain price stability. However, the second objective states, "Without prejudice to the objective of price stability, the System shall support the general economic policy of the Community." Although the ECB/ESCB would have responsibility for conducting foreign exchange operations, decisions regarding the exchange rate régime would be made in conjunction with the Ecofin Council.

Implementation of the final stage of EMU could be delayed for member states in financial difficulty where the Council of Ministers voted to permit a temporary derogation.

C. Analysis

The Canadian proposals for co-ordination and harmonization of economic policies appear to incorporate the following aspects of the EC plan for economic and monetary union:

- co-ordination of fiscal policies and harmonization with monetary policy
- binding multiannual economic policy guidelines that would be ratified by a Council
- restricting the use of deficit financing by governments
- surveillance of macroeconomic policies by a monitoring agency (in the EC this would be the Commission)
- regional representation on the Board of the central bank.

The Canadian proposals would make achieving and preserving price stability the sole mandate of the Bank of Canada. The European Central Bank (ECB) would be given the specific goal of maintaining price stability. Nevertheless, the ECB's secondary objective, to support the economic policy of the Community, raises questions about the Bank's degree of freedom to pursue the goal of price stability. There would be the possibility of conflicting objectives if the ECB were expected to support general economic policy, for example by reducing unemployment, while simultaneously maintaining price stability. Furthermore, exchange rates would be partially determined in the political arena, according to guidelines laid down by the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Council of Ministers (Ecofin). Again, there is the possibility of conflicting central bank objectives.

Although the government intends to increase regional representation on the Board of Directors of the Bank of Canada, there is no mention of permitting the Board to participate in the formulation of monetary policy. Currently, monetary policy is decided by the Governor of the Bank of Canada in consultation with the senior Deputy Governor and with the advice of the staff of the Bank; the Board of Directors may be consulted on regional economic conditions but it has little direct influence on the country's monetary policy.

By contrast, regional representation would be much more strongly felt at the European Central Bank (ECB). The Draft Statute of the ECB indicates that monetary policy in the EC would be decided by a majority vote of the Council of the Bank, which would include the 12 national central bank governors and the six-member Executive Board.

CONCLUSION

Since the 1930s it has been well established that "beggar-my-neighbour" trade policies are ultimately self-defeating. While it is theoretically possible for a large country to make itself better off by erecting trade barriers, these gains can be erased if other countries follow suit; the result is a decline in world economic output. Since World War II, Canada and other countries have used the GATT and separate trade agreements to lower international trade barriers. Yet, despite progress at the international level, the Canadian internal market remains fragmented by numerous interprovincial trade barriers. Aside from the anachronism these present now that the country is moving toward international free trade with both the U.S. and Mexico, internal barriers cost Canadian jobs and economic output.

The Canadian government proposals would enshrine in law the principle of free movement for persons, goods, services and capital and would prohibit laws that contravene this principle. Experience in the EC, however, indicates that merely establishing the principle of the four

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

freedoms in law is not sufficient to clear away internal barriers; an active approach is also necessary. Therefore, the EC introduced a legislative program (Europe 1992) that directly addresses the remaining internal market impediments.

The Canadian government's proposals also admit that a revised common market clause in the Constitution might not address the full range of trade barriers. Consequently, the government proposes that Parliament have the power to make laws to remove internal impediments. (Perhaps the government intends to introduce a "Canada 1992" program to completely integrate the Canadian internal market.) As in the EC, these laws would be subject to ratification in a "Council" by a specific majority of member states/provinces.

The Canadian proposals also admit exceptions to the four freedoms principle on the specific grounds of furthering regional development or equalization. Beyond this, governments could exclude a law from application of the economic union clause if Parliament declared the exclusion to be in the national interest and if it was ratified according to the 7/50 formula. Furthermore, a province that did not agree with laws made by Parliament under the new economic union power could unilaterally opt out by declaration with the support of 60% of the provincial legislature.

By contrast, trade barriers within the EC must be justified on specific grounds, such as health and safety; the EEC Treaty does not currently permit a nation to opt out of objectionable provisions, either with agreement of a majority of member states, or by a majority vote of its own national legislature. However, the draft treaty for economic and monetary union would allow member states in financial difficulty to delay implementing the final stage of EMU if the Council of Ministers agreed to a temporary derogation.

The Canadian proposals for improving regulation of financial institutions are borrowed from the "Europe 1992" program, which established the principles of harmonization, mutual recognition, and home country control. Application of these principles, which were more fully developed for the Canadian context in the May 1990 report by the Standing Senate

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Committee on Banking, Trade and Commerce, would be a significant step towards reducing regulatory overlap and duplication in this country's financial sector.

Like the EC, the Canadian government is proposing to improve co-ordination of fiscal policy and harmonization of fiscal policy with monetary policy. With the agreement of provincial governments (7 provinces and 50% of the population), the Canadian government would be able to establish binding guidelines restricting the use of deficit financing by governments. As in the EC, macroeconomic policies of governments would be monitored and assessed by an agency.

With respect to monetary policy, Canada already has a central bank and a single currency, items that the EC is proposing to introduce. The Canadian government is suggesting that the Bank of Canada be provided with the single goal of achieving and preserving price stability. While this would also be the primary objective of the European Central Bank, subordinate and potentially conflicting goals are also proposed for that Bank.

It is uncertain how much power the Canadian government expects Bank of Canada directors would exercise under the proposed rules. Providing more effective regional representation would move the Bank of Canada in the direction of the European Central Bank, where 12 of the 18 members of the Bank Council would be national central bank governors appointed directly by the individual member states. There is no evidence, however, that the Canadian government is suggesting the Board of Directors of the Bank of Canada take an active role in the formulation of monetary policy along the lines proposed for members of the Council of the European Central Bank.

In conclusion, while there are considerable differences between the EC and the Canadian political systems, it appears that the Canadian government has drawn some lessons from the economic integration plans of the European Community. Not only would the Government proposals strengthen the Canadian common market by ensuring the realization of the four freedoms, they would open the door to full economic union through the co-ordination and harmonization of fiscal policies. At first glance, some

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of these proposals may appear dramatic but when examined alongside the plans of the European Community, which is, after all, an association of sovereign states, they do not seem extraordinary.

REFERENCES

Belford, J. ed. *Law and Practice under the GATT and Other Trading Arrangements - The European Community: The Single Market*. Oceana Publications, New York, 1989.

Borchardt, Klaus-Dieter. *European Unification - The Origins and Growth of the European Community*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, February 1987.

Brealey, Mark and Conor Quigley. *Completing the Internal Market of the European Community - 1992 Handbook*. Graham & Trotman, London, 1989.

Buhart, Jacques and Dennis Burton. *Legal Aspects of the Single European Market - A Working Guide to 1992*. Euromoney Publication PLC, London, 1989.

Bulletin of the European Communities, Supplement 2/91. *Intergovernmental Conferences: Contributions by the Commission*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1991.

Canada. *Canadian Federalism and Economic Union - Partnership for Prosperity*. Supply and Services Canada, Ottawa, 1991.

Canada, Department of Justice. *The Constitution Acts 1867 to 1982*. Supply and Services Canada, 1989.

Canada, Senate of Canada, Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. *Canada 1992 - Toward a National Market in Financial Services*. Supply and Services Canada, Ottawa, May 1990.

Canada. *Shaping Canada's Future Together - Proposals*. Supply and Services Canada, Ottawa, 1991.

Chapman, Anthony. *Europe 1992: The External Implications*. BP-225E. Research Branch, Library of Parliament, January 1990.

Commission of the European Communities. Sixth Report of the Commission to the Council and the European Parliament concerning the implementation of the White Paper on the Completion of the Internal Market. COM(91) 237 final, Brussels, 19 June 1991.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Courchene, Thomas J. *In Praise of Renewed Federalism*. C.D. Howe Institute, Toronto, 1991.

The Economist Intelligence Unit. *European Trends*. London, (various issues).

Europe Documents. *Draft Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank*. Europe Agence Internationale D'Information Pour La Presse, Brussels, Belgium, 8 December 1990.

Flatters, F.R. and R.G. Lipsey. *Common Ground for the Canadian Common Market*. The Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1983.

Laidler, David E.W. *How Shall We Govern the Governor? - A Critique of the Governance of the Bank of Canada*. C.D. Howe Institute, Toronto, 1991.

Leslie, Peter M. *The European Community - A Political Model for Canada?* Supply and Services Canada, Ottawa, 1991.

Lodge, Juliet ed. *The European Community and the Challenge of the Future*. St. Martin's Press, New York, 1989.

Lomax, David F. "A European Central Bank and Economic and Monetary Union," *National Westminster Bank Quarterly Review*, May 1991.

Noel, Émile. *Working Together - The Institutions of the European Community*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1988.

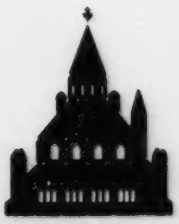
Schmitz, Gerald. *The Pathbreaking Politics of European Integration*. BP-240E, Research Branch, Library of Parliament, November 1990.

Étude générale BP-275F

L'UNION ÉCONOMIQUE: UNE COMPARAISON DES PROPOSITIONS DU GOUVERNEMENT CANADIEN ET DES PLANS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Anthony Chapman
Division de l'économie

Octobre 1991



Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de cat. YM32-2-275F

ISBN 0-660-93777-8

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

L'UNION ÉCONOMIQUE: UN COMPARAISON DES DISPOSITIONS DU GOUVERNEMENT CANADIEN ET DES PLANS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

RÉSUMÉ

- Le gouvernement canadien a publié une série de propositions visant à supprimer les barrières et restrictions économiques internes au Canada. Le plan de la Communauté européenne (CE) visant à intégrer son marché interne, connu du public sous le nom "Europe 1992", suit son cours. En plus de cette initiative visant à supprimer toutes les barrières physiques, techniques et fiscales à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, la CE vise à réaliser une union monétaire et économique et, en bout de ligne, une union politique.

- Sur le plan juridique, la Communauté européenne est formée de trois communautés: la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom) et la Communauté économique européenne (CEE), qui partagent les mêmes institutions et disposent d'un budget commun. Il y a une grande différence entre le système de gouvernement de la CE, où les institutions ne peuvent agir contre la volonté d'une majorité des États membres, et la fédération canadienne, où le gouvernement fédéral possède ses propres pouvoirs d'imposition et peut agir indépendamment des gouvernements qui le composent.

- Les principales institutions de prise de décision de la CE sont la Commission européenne, qui est l'initiatrice de la politique communautaire, la gardienne des traités et la protectrice de l'intérêt communautaire; le Conseil des ministres, qui représente directement les intérêts des États membres et qui a le pouvoir final d'adopter ou de rejeter les mesures législatives proposées par la Commission; le Parlement européen, dont le rôle en est essentiellement un de consultation, mais qui peut rejeter les budgets et obliger les Commissaires à démissionner; et le Conseil européen, qui se compose des chefs d'État ou de gouvernement et qui donne l'élan politique nécessaire pour lancer des réformes majeures, comme le programme de marché unique, l'union économique et monétaire et l'union politique.

- L'*Acte unique européen* (AUE) a apporté au traité instituant la CEE les changements nécessaires pour parachever le marché interne et a facilité le processus décisionnel en élargissant l'utilisation, par le Conseil des ministres, de la majorité qualifiée pour les prises de décision. Cette loi a aussi jeté les bases de l'union économique et monétaire et de l'union politique.

- Le programme de création d'un marché unique ("Europe 1992") vise à supprimer les barrières intérieures (contrôles frontaliers), les barrières techniques (normes techniques, pratiques d'achat discriminatoires, restrictions à la libre circulation des personnes, obstacles au commerce des services) et les barrières fiscales (prélèvement à la frontière de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de la taxe d'accise). L'Union économique et monétaire (UEM) prévoit l'instauration d'un programme en trois étapes visant à mettre en circulation une monnaie commune et à établir une politique monétaire commune ainsi que des lignes directrices exécutoires pour les États membres.

- La proposition du gouvernement canadien visant à modifier la clause de marché commun dans la Constitution est formulée de façon semblable à celle du traité instituant la CEE et reconnaît le droit à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (les quatre libertés). La proposition canadienne parle du Canada comme d'une "union économique", tandis que le projet de traité de la CE sur l'UEM propose de créer une union économique et monétaire.

- La proposition du gouvernement canadien interdit expressément toute contravention à la clause de l'union économique par les lois fédérales ou provinciales. Le traité instituant la CEE exige des États membres qu'ils assument leurs obligations (y compris celles qui ont trait aux quatre libertés) et qu'ils s'abstiennent de prendre des mesures qui pourraient remettre en cause la réalisation des objectifs du traité. L'union économique proposée dans la Constitution devrait inciter les tribunaux canadiens à rendre des décisions favorisant l'intégration des marchés.

- Les propositions canadiennes et le traité instituant la CEE prévoient des exceptions au principe du marché commun. Au Canada, des exceptions seraient admises pour les lois concernant l'expansion régionale et pour les lois qui seraient déclarées par le Parlement comme étant d'intérêt national, à condition que cette déclaration soit faite par au moins deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population. Dans le traité instituant la CEE, les dérogations aux quatre libertés doivent s'appuyer sur des motifs précis, par exemple, la santé, la sécurité publique, l'environnement, etc. C'est la Cour européenne de justice qui détermine en dernier lieu si les exceptions sont justifiées.

- Les propositions canadiennes et le traité instituant la CEE exigent tous deux un vote "majoritaire" de la part d'un "Conseil" formé des provinces ou des États. En vertu du nouveau pouvoir, enchâssé dans la Constitution, de passer des lois en vue du fonctionnement efficace de l'union économique, les lois votées par le Parlement canadien devraient être approuvées par au moins deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population. Un "Conseil de la Fédération" servirait probablement de tribune pour la ratification par les provinces. Au sein de la CE, les deux tiers des propositions en vue de compléter le marché interne "Europe 1992" doivent être approuvées par une "majorité qualifiée" (54 votes sur 76) au Conseil des ministres. Dans les autres cas, l'unanimité est exigée.

- Les approches canadienne et européenne en vue d'éliminer un chevauchement des réglementations concernant les institutions financières sont très semblables. Selon le gouvernement canadien, le problème du chevauchement et du dédoublement dans le domaine de la réglementation des sociétés de fiducie et prêts peut être résolu par les organismes fédéraux et provinciaux de réglementation au moyen d'une entente sur les normes de base et d'une reconnaissance mutuelle de l'application de ces normes par l'autre partie. La réglementation d'une société de fiducie particulière prendrait place essentiellement à l'endroit où sa charte lui a été délivrée. En ce qui concerne la réglementation des valeurs mobilières, le gouvernement propose que toutes les autorités compétentes délèguent, en tout ou en partie, leurs responsabilités à un organisme administré conjointement.

- On ne sait pas clairement, d'après les propositions du gouvernement, de quelle façon les principes de la libéralisation du marché financier seraient appliqués au Canada. Selon la version de la "compétence désignée" proposée en 1990 par le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, il faudrait que les provinces harmonisent leurs normes en matière de solvabilité et de suffisance du capital, mais pas leurs règles de conduite des affaires. Par exemple, le Québec pourrait continuer de permettre à ses institutions de dépôt de vendre de l'assurance, et l'Ontario pourrait continuer d'interdire cette pratique à l'intérieur de ses frontières.

- Les propositions canadiennes de coordination et d'harmonisation des politiques économiques présentent certaines analogies avec le projet d'union économique et monétaire de la CE:

  - la coordination des politiques budgétaires et l'harmonisation avec la politique monétaire;
  - l'établissement de lignes directrices pluriannuelles exécutoires en matière de politique économique qui seraient ratifiées par un Conseil;
  - la restriction du financement au moyen de déficits par les gouvernements;
  - la surveillance des politiques macro-économiques par un organisme de surveillance;
  - la représentation régionale de la banque centrale au Conseil.

- Le mandat de la Banque du Canada serait modifié afin de refléter le seul objectif de stabilité durable des prix. Même si son objectif principal serait de maintenir la stabilité des prix, la Banque centrale européenne (BCE) devrait aussi appuyer la politique économique générale de la Communauté et imposer un régime de taux de change établi conjointement avec le Conseil ECOFIN. Il y a des possibilités de conflits entre les divers objectifs de la BCE.

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'UNION ÉCONOMIQUE: UNE COMPARAISON DES PROPOSITIONS DU GOUVERNEMENT CANADIEN ET DES PLANS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

INTRODUCTION

Le 24 septembre 1991, le gouvernement canadien a publié un document de 60 pages, *Bâtir ensemble l'avenir du Canada - Propositions*, conçu pour servir de point de départ aux discussions sur l'avenir politique et économique du Canada. Parmi les propositions les plus controversées se trouvent celles qui visent à supprimer les barrières et restrictions économiques internes et à renforcer la coordination et l'harmonisation des politiques macro-économiques. Ces idées de promotion de l'intégration économique du Canada ont été davantage précisées dans le document *Le fédéralisme canadien et l'union économique: partenariat pour la prospérité*, paru le 26 septembre.

Alors que le Canada fait depuis peu face à une possibilité réelle de morcellement politique et peut-être économique, la Communauté européenne, de l'autre côté de l'océan Atlantique, est en train de mettre en place un ambitieux programme pour intégrer 12 marchés nationaux en un seul marché intérieur qui devrait mener en bout de ligne à une union économique et politique. Les leçons que pourrait tirer le Canada de l'intégration européenne ont été illustrées dans *La Communauté européenne: un modèle politique pour le Canada?*, l'un des documents de référence qui accompagnaient les propositions du gouvernement. Bien qu'il y ait des différences évidentes sur le plan politique entre le modèle confédéral de la CE et la fédération canadienne, la CE peut donner certaines leçons au Canada en matière d'intégration de l'économie. Vu les similarités entre le plan de marché unique de la CE et les propositions du gouvernement canadien en vue d'une union économique, le gouvernement fédéral devrait écouter ces leçons avec attention.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans la première partie du présent document nous donnons des renseignements sur la CE, sur ses origines et sur les principales institutions décisionnelles qui la composent. Dans la deuxième partie nous résumons le programme "Europe 1992" et le programme de création d'une "Union économique et monétaire" (UEM) visant la réussite de l'intégration économique de la CE. Dans la troisième partie, nous comparons les propositions du gouvernement canadien pour l'union économique au processus d'intégration européenne.

LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET SES INSTITUTIONS

A. Généralités

La Communauté européenne se compose de trois communautés: la première, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), a été instaurée par le traité de Paris (1951) dans le but d'unifier les marchés du charbon et de l'acier de la Belgique, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas et de l'Allemagne de l'Ouest; la deuxième, la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom) a été formée pas ces six mêmes pays dans le traité de Rome (1957) et elle vise à coordonner et à favoriser le développement de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques; la troisième, la Communauté économique européenne (CEE), instituée en 1957 par un autre traité de Rome, vise la création d'un marché commun qui jetterait les bases d'une union politique et économique. Même si, sur le plan juridique, ce sont trois communautés distinctes, elles partagent maintenant les mêmes institutions et disposent d'un budget commun. Sur le plan politique, elles sont considérées comme une seule "communauté européenne".

Pour comprendre le processus de l'unification européenne, il est utile d'avoir certaines connaissances des institutions et des procédures de prise de décision de la Communauté européenne. Dans la partie suivante de ce document, nous abordons les principales institutions de la CE et nous traitons de leur rôle respectif dans le processus décisionnel de la Communauté. Il importe de savoir que la CE est un regroupement de pays qui ont choisi d'être soumis à institutions

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

supranationales. Les institutions de la CE ne peuvent pas agir indépendamment d'une majorité des États membres. Il y a une énorme différence entre la CE, où le gouvernement n'a pas le pouvoir de recueillir des recettes directement par des impôts, et la fédération canadienne, où le gouvernement central possède ses propres pouvoirs fédéraux, très étendus, et peut agir indépendamment des gouvernements qui le composent.

B. Principales institutions décisionnelles de la Communauté européenne

1. La Commission européenne

La Commission européenne, qui regroupe 17 membres nommés par accord des États membres et qui compte plus de 15 000 employés, est l'initiatrice de la politique communautaire, la gardienne des traités et la protectrice de l'intérêt communautaire. La Commission a pour mandat de présenter des propositions, qui font l'objet d'une étude et d'un vote des autres organismes décisionnels. Ainsi, la Commission a présenté un livre blanc "L'achèvement du marché intérieur" ("Europe 1992") et a la responsabilité de rédiger les textes de loi nécessaires pour mettre ce programme en oeuvre. La Commission a aussi la responsabilité de gérer et de superviser les traités, ainsi que de faire respecter les règles des traités par les gouvernements et les sociétés. (Pour des raisons de concurrence, la Commission a récemment bloqué l'achat, par un consortium européen, de la société De Havilland, constructeur canadien d'aéronefs.)

2. Le Conseil des ministres

Il a été dit que la Commission propose et que le Conseil dispose. Les initiatives de la Commission sont étudiées par le Parlement européen et font ensuite l'objet d'un vote du Conseil des ministres, qui représente directement les gouvernements des États membres. Théoriquement les membres du Conseil sont les ministres des Affaires étrangères des gouvernements des États membres mais dans les faits, les membres changent selon les sujets abordés. Par exemple, lorsqu'il est question d'agriculture, chaque pays délègue à la réunion le ministre ou le sous-ministre de l'Agriculture. La présidence du Conseil est exercée à tour de rôle par chaque État membre pour une durée de six mois.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Même si le traité instituant la CEE a proposé le principe du vote majoritaire du Conseil des ministres pour la plupart des questions, aux termes du compromis dit "du Luxembourg", tout État membre avait le droit de s'opposer à une décision qui allait à l'encontre de ses intérêts nationaux essentiels. C'est ainsi que les États membres ont eu le droit d'opposer leur veto aux propositions avec lesquelles ils n'étaient pas d'accord. Les modifications que *l'Acte unique européen* a apportés au traité instituant la CEE se sont traduits par un plus grand recours au vote majoritaire pare le Conseil des ministres. La "majorité qualifiée" au Conseil des ministres est de 54 voix sur 76. Les voix sont pondérées comme suit: Royaume-Uni, Allemagne, France et Italie, 10 voix chacun, Espagne, 8 voix, Belgique, Grèce, Pays-Bas et Portugal, 5 voix chacun, Danemark et Irlande, 3 voix chacun, et Luxembourg, 2 voix.

3. Le Parlement européen

Même si les 518 membres qui composent le Parlement européen sont maintenant élus directement par les électeurs des États membres, celui-ci n'a pas le pouvoir de présenter des lois ou même de rejeter ou de modifier les propositions de la Commission si le Conseil des ministres décide de ne pas en tenir compte. Le Parlement européen a essentiellement un rôle de consultation; il étudie les propositions de la Commission et les commente. Le Parlement a toutefois le pouvoir de rejeter les budgets proposés et, par une majorité des deux tiers, de provoquer la démission de la Commission.

4. Le Conseil européen

Il ne faut pas confondre le Conseil européen, qui comprend les chefs des gouvernements des États membres, avec le Conseil des ministres. Le traité initial instituant la CEE ne prévoyait pas le Conseil européen; celui-ci a été créé lors du sommet de Paris en 1974, où il a été convenu que les chefs d'État et leurs ministres des Affaires étrangères ainsi que le Président de la Commission et l'un des vice-présidents de la Commission se réuniraient régulièrement. Intégré par la suite à *l'Acte unique européen,* le Conseil européen fournit l'élan politique nécessaire pour organiser des conférences intergouvernementales sur des réformes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

majeures telles que le programme d'un marché unique, l'union économique et monétaire et l'union politique.

L'UNIFICATION ÉCONOMIQUE DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

A. *L'Acte unique européen*

Bien que le traité de Rome de 1957 établissant la Communauté économique européenne ait envisagé l'élimination des barrières internes à la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux (les quatre libertés), l'évolution vers ce but s'est faite lentement une fois les tarifs et les quotas internes supprimés en 1968. En fait, à la fin des années 70 et au début des années 80, la montée du chômage intérieur combinée à la concurrence de l'Extrême-Orient a conduit à un accroissement du protectionnisme chez les États membres.

En 1985, la Commission de la Communauté européenne a présenté au Conseil européen un Livre blanc, "L'achèvement du marché intérieur", qui proposait plus de 300 directives (nombre réduit à 279 par la suite) destinées à briser les obstacles du marché intérieur à la pleine réalisation des quatre libertés. Ces barrières internes ont été regroupées en catégories physiques, techniques ou financières selon leur nature, et la solution proposée a commencé à être connue sous le nom de "Europe 1992" à cause de l'échéance du 31 décembre 1992 pour la mise en place complète du plan.

L'Acte unique européen (AUE), la première révision importante du traité instituant la CEE, avait pour but d'établir le marché interne et d'apporter au traité les changements nécessaires pour permettre la présentation et l'adoption du programme "Europe 1992". L'AUE a facilité le processus décisionnel en prévoyant l'utilisation du vote à majorité qualifiée pour les mesures qui concernent l'établissement et le fonctionnement du marché interne. Des exceptions ont été faites pour les dispositions financières et pour les dispositions relatives à la liberté de circulation des personnes, ainsi qu'aux droits et aux intérêts de la main-d'oeuvre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Une autre caractéristique importante de l'AUE a été d'incorporer dans le traité de la CEE le principe de la "reconnaissance mutuelle". L'article 100 B du traité demande à la Commission de recenser, en 1992, les dispositions législatives, réglementaires et administratives qui n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation. Le Conseil peut décider, à la majorité qualifiée, que des dispositions en vigueur dans un État membre doivent être reconnues comme équivalentes à celles qu'applique un autre État membre. Enfin, l'AUE a jeté les bases de propositions d'union économique et monétaire et d'union politique qui ont été présentées par la suite.

B. Europe 1992: le plan du marché unique

1. Suppression des barrières physiques

- Abolition des contrôles frontaliers pour les biens et les personnes par la suppression des raisons pour lesquelles ces contrôles existent.

- Normalisation des formulaires douaniers; élimination des permis bilatéraux réglementant le transport par camion entre les pays; adoption de quotas à l'échelle de la CE concernant les biens soumis à des restrictions en provenance de pays tiers; suppression du besoin d'ajustement pour les prix agricoles aux frontières internes; harmonisation de la TVA et des taxes d'accise (mesures fiscales); harmonisation des normes de santé applicables aux produits (normes techniques); harmonisation des lois concernant les drogues et les armes.

2. Suppression des barrières techniques

a. Normes

- Harmonisation des normes essentielles concernant la santé et la sécurité à l'échelle de la Communauté.

- Reconnaissance mutuelle des normes techniques des autres membres là où la santé et la sécurité ne sont pas en jeu.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

b. Achats de l'État

- Ouverture des achats de l'État aux fournisseurs étrangers par la suppression des lacunes qui existent dans les règlements de la CE concernant les achats de l'État, l'autorisation pour les firmes d'entamer des poursuites judiciaires en ce qui concerne la façon dont les contrats gouvernementaux sont accordés, l'amélioration de la surveillance des pratiques d'achat des États membres, et l'ouverture aux soumissions extérieures des secteurs précédemment fermés de l'énergie, des transports, des télécommunications et de l'eau.

c. Libre circulation des travailleurs et des professionnels

- Adoption de mesures pour faciliter la libre circulation des travailleurs et des professionnels par l'application du principe de reconnaissance mutuelle des grades et diplômes des différents États, par l'établissement des équivalences au titre de la formation professionnelle et par la suppression des obstacles liés aux exigences de résidence.

d. Marché commun pour les services

- Intégration du marché européen des services financiers par l'harmonisation des normes en matière de suffisance du capital et des exigences comptables pour les institutions financières, et par la reconnaissance mutuelle de l'application des normes essentielles par les autres États membres, et le contrôle par le pays d'origine, ce qui signifie que la supervision de la vente de produits financiers sera essentiellement la responsabilité des autorités du pays ayant émis la charte de l'institution financière.

- Suppression des quotas bilatéraux de transport routier et ouverture du transport ferroviaire, fluvial, maritime et aérien à une plus grande concurrence.

- Ouverture à la concurrence de certains services de communications "à valeur ajoutée" tels que la télécopie et la transmission d'images et de données.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Suppression de restrictions internes à la libre circulation des capitaux (bien qu'il y ait des dérogations possibles par les États membres pour des raisons de réglementation monétaire intérieure pour contrôler les mouvements exceptionnels des taux de change ou pour prévenir la violation des lois nationales). L'entrée en vigueur de la directive sur les mouvements de capitaux sera retardée jusqu'à la fin de 1992 pour l'Espagne, l'Irlande, le Portugal et la Grèce.

- Adoption de lois visant à encourager la coopération industrielle transfrontalière, la participation des travailleurs à la gestion des entreprises, les fusions transfrontalières et la protection de la propriété intellectuelle.

3. Suppression des barrières fiscales

- Harmonisation des taux de la TVA de chaque pays dans les limites d'une fourchette afin de supprimer le besoin de contrôles frontaliers sur le magasinage transfrontalier.

- Établissement de taux minimums de la taxe d'accice pour le tabac et l'alcool et d'une échelle de taux pour les huiles minérales.

C. Union économique et monétaire

Un plan en trois étapes a été établi pour l'union monétaire et économique de la CE. Au cours de la première étape, les politiques monétaires et économiques seraient coordonnées plus étroitement, et les devises de la Grande-Bretagne, du Portugal et de la Grèce se joindraient au Système monétaire européen (SME).

Au cours de la deuxième étape, les variations des devises seraient contrôlées plus étroitement, un système européen de Banques Centrales (SEBC) serait établi, et les politiques macro-économiques seraient coordonnées par le Conseil européen formé des chefs des États membres et des gouvernements.

Au cours de la troisième étape, les taux de change seraient fixés une fois pour toutes, et les unités monétaires nationales seraient remplacées par une devise commune. À l'intérieur du SEBC, la Banque centrale européenne (BCE) déterminerait la politique monétaire. La CE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

définirait des lignes directrices que les États membres seraient tenus de suivre pour leurs politiques budgétaires.

COMPARAISON DU TRAITÉ INSTITUANT LA CEE ET DE L'ARTICLE 121 DE LA CONSTITUTION (PROPOSÉ)

A. Interdiction des barrières intérieures

1. Les propositions du gouvernement canadien

Le gouvernement canadien propose que l'article 121 de la Constitution soit modifié de manière à ce que soient interdits les lois, les pratiques ou les programmes fédéraux ou provinciaux qui créent des barrières ou des restrictions à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Les deux premières parties de l'article 121 proposé se liraient comme suit:

> (1) Le Canada constitue une union économique où est assurée la liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux indépendamment de toute barrière ou autre restriction fondée sur les délimitations provinciales ou territoriales.
>
> (2) Il est interdit au Parlement et au gouvernement du Canada, de même qu'aux législatures et aux gouvernements des provinces, de contrevenir, par la loi ou dans la pratique, au principe énoncé au paragraphe (1).

2. Les règles de la Communauté économique européenne

L'article 3 du traité établissant la Communauté économique européenne stipule que les activités de la Communauté comprendront:

> a) l'élimination, entre les États membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que de toutes autres mesures d'effet équivalent, [...]
>
> c) l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux.

L'Acte unique européen, qui traite de l'intégration du marché intérieur ("Europe 1992"), a modifié l'article 8 A du traité

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

instituant la CEE. Cet article stipule ce qui suit: "Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité".

L'article 5 exige des États membres qu'ils assument leurs obligations en vertu du traité et qu'ils "s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité".

Les obligations des États membres en ce qui concerne les quatre libertés (biens, personnes, services et capitaux) sont précisées dans le traité: libre circulation des marchandises (articles 9-37); libre circulation des personnes (articles 48-58); libre circulation des services (articles 59-66); libre circulation des capitaux (articles 67-73).

L'article 95 du traité interdit l'imposition de taxes plus élevées sur des produits d'autres États membres que sur les produits intérieurs similaires. Les mesures intérieures d'imposition ne peuvent pas non plus fournir une protection indirecte contre les autres produits.

L'article 2 du projet de traité établissant l'union économique et monétaire modifierait les objectifs du traité de la CEE afin de préciser que la Communauté a pour mandat de réaliser l'union économique et monétaire.

3. Analyse

Pour des États souverains, un traité est l'instrument juridique principal visant à contrôler les comportements des gouvernements nationaux. Ainsi, les signataires du traité de Rome ont consenti à la libre circulation entre les États membres de la CE des biens, des personnes, des services et des capitaux. Dans une fédération comme le Canada, la Constitution représente le premier instrument juridique auxquels doivent se conformer les gouvernements qui la composent. La protection existante pour le marché commun canadien tient principalement à deux articles de la Constitution. Le premier, l'article 121, prévoit que "Tous articles du crû, de la provenance ou manufacture d'aucune des provinces, seront, à dater de l'union, admis en franchise dans chacune des autres provinces".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Premièrement dans sa forme actuelle, l'article 121 de la Constitution du Canada ne traite que de la libre circulation des biens entre les provinces, et ne comprend pas la circulation des services, de la main-d'oeuvre et des capitaux. Deuxièmement, on ne sait pas très bien non plus si l'article 121 actuel s'applique aux biens fabriqués à l'étranger en plus de ceux produits dans les provinces. Troisièmement, l'article semble s'appliquer aux droits, mais non aux barrières non tarifaires. Quatrièmement, il semble créer des obligations pour les gouvernements provinciaux, mais non pour le gouvernement fédéral.

La deuxième protection pour le marché commun du Canada est assurée par l'article 91 de la Constitution, qui confère au gouvernement fédéral une autorité législative exclusive sur "la réglementation du trafic et du commerce". Même si les tribunaux canadiens ont interprété cet article comme donnant au gouvernement fédéral des compétences exclusives sur le commerce international et interprovincial, cela a été circonscrit par les pouvoirs constitutionnels exclusifs accordés aux provinces sur "la propriété et les droits civils dans la province" et sur "toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province". Ces dispositions ont permis aux provinces d'ériger toute une série de barrières non tarifaires au commerce interprovincial.

La proposition du gouvernement visant à renforcer la clause de marché commun de la Constitution et d'interdire expressément les mesures fédérales ou provinciales limitant les quatre libertés donnerait vraisemblablement aux tribunaux canadiens un rôle plus actif dans l'élimination des barrières économiques internes. Les tribunaux des États-Unis et de la Communauté européenne ont influé de façon significative sur l'intégration des marchés.

Dans la Communauté européenne, l'exécution des obligations des États membres énoncées dans le traité de Rome se font en vertu des lois de la CE, et la Cour européenne de justice a montré qu'elle était l'une des forces les plus puissantes de l'intégration du marché intérieur de la CE. Un exemple frappant est le cas du Cassis de Dijon. La Cour européenne de justice a décrété dans ce cas que l'Allemagne de l'Ouest ne pouvait pas empêcher l'importation de cette liqueur française simplement parce qu'elle ne contenait pas le minimum requis de 32 p. 100 d'alcool pour porter

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'appellation liqueur selon les normes ouest-allemandes. Cette décision a joué un rôle important dans l'élimination d'autres barrières commerciales déguisées au sein de la CE, telle que la loi allemande sur la pureté de la bière allemande et le règlement italien exigeant que les pâtes alimentaires soient fabriquées exclusivement à partir de blé dur. Il y a de nombreux autres cas où la Cour européenne a éliminé, par ses décisions, les obstacles du marché.

Contrairement à la modification proposée concernant la Constitution du Canada, le traité instituant la CEE ne désigne pas la CEE comme étant une "union économique". Cependant, les modifications proposées au traité instituant la CEE par la Commission prévoient que la Communauté ait pour mandat d'en arriver à une union économique et monétaire.

B. Exceptions à l'interdiction des barrières intérieures

1. Les propositions du gouvernement canadien

Le gouvernement a proposé que l'interdiction des barrières commerciales admette des exceptions pour les politiques d'expansion régionale ou les lois que le Parlement déclarerait d'intérêt national. Les paragraphes 121(3) et 121(4) proposés de la Constitution stipulent ce qui suit:

> (3) Le paragraphe (2) n'a pas pour effet d'invalider:
>
> a) les lois fédérales édictées pour la mise en oeuvre des principes de la péréquation et du développement régional;
>
> b) les lois provinciales édictées en faveur de la réduction des inégalités économiques entre régions de la même province, à condition que ces lois ne créent pas, à l'égard des personnes, biens, services ou capitaux d'origine extérieure à la province, des barrières ou autres restrictions plus sévères qu'à l'égard des personnes, biens, services ou capitaux provenant d'une région de la province; ou
>
> c) les lois fédérales ou provinciales déclarées d'intérêt national par le Parlement.
>
> (4) La déclaration visée à l'alinéa (3)c) n'a d'effet que si elle est agrée par les gouvernements d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces.

2. Règles de la Communauté économique européenne

a. Exceptions à la libre circulation des biens

L'article 36 du Traité CEE permet des interdictions ou des restrictions relatives à l'échange des biens là où elles sont "justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale". Ces interdictions ou restrictions ne peuvent constituer un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée des échanges entre États membres.

b. Exceptions à la libre circulation des personnes

Le paragraphe 43(3) du traité CEE permet aux États membres d'exclure de leur territoire des personnes "pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique". La discrétion des États membres dans l'application de la disposition relative à l'ordre public est limitée par la loi de la CE. La conduite d'un individu doit constituer une menace authentique et grave à l'ordre public et affecter un des intérêts fondamentaux de la société. Par exemple, des maladies, telles que la tuberculose, la syphilis, la toxicomanie et les troubles mentaux profonds pourraient être interprétés comme menaçants pour la santé publique. La conduite d'un individu pourrait également amener un État membre à lui interdire l'accès à son territoire pour des raisons d'ordre public si cette conduite représente une menace authentique et grave à la sécurité publique et affecte un des intérêts fondamentaux de la société. Le paragraphe 48(4) énonce que la liberté de mouvement des travailleurs établie dans l'article 48 ne s'applique pas à l'emploi dans l'administration publique.

c. Exceptions à la libre circulation des services

Les services ne sont considérés comme tels, selon l'intention du traité, que s'ils ne tombent pas sous le coup des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dispositions relatives à la libre circulation des biens, des capitaux et des personnes. Il en résulte donc que les États membres peuvent appliquer des restrictions à la vente de services sur leur territoire par des étrangers. Ainsi, des restrictions peuvent être appliquées pour des motifs d'ordre public, de santé publique ou de sécurité publique comme dans le cas de la libre circulation des personnes. Des restrictions pourraient également s'appliquer là où le fournisseur de services accomplit des activités qui sont liées, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique (article 55).

d. Exceptions à la libre circulation des capitaux

Actuellement, le traité instituant la CEE autorise un État membre à prendre des mesures de protection quand des mouvements de capitaux entraînent des perturbations dans le fonctionnement du marché des capitaux (article 73) ou quand des difficultés surviennent dans la balance des paiements (articles 108 et 109). Cependant, les modifications proposées au traité instituant l'union économique et monétaire interdiraient les restrictions à la circulation des capitaux. (On n'a pas encore étudié la possibilité d'abroger les articles 68 à 73).

e. Autres exceptions

L'article 100 A du traité, qui a été amendé par *l'Acte unique européen*, renferme au paragraphe 4 une dérogation à l'harmonisation des lois et règlements où un "État membre estime nécessaire d'appliquer des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 ou relatives à la protection du milieu de travail ou de l'environnement [...]". (Veuillez noter la référenceantérieure à l'article 36 concernant les exceptions à la libre circulation des biens.) L'État membre doit signaler à la Commission européenne les dispositions nationales qui dérogent à l'harmonisation des lois prévues à l'article 100 A. La Commission doit confirmer les dispositions nationales après avoir établi qu'elles ne constituent pas un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée sur le commerce.

L'article 8 C du traité instituant la CEE enjoint la Commission de tenir compte "[...] de l'ampleur de l'effort que certaines économies présentant des différences de développement devront supporter au cours de la période d'établissement du marché intérieur" au moment de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

rédiger ses propositions préliminaires pour un marché unique. Toute dérogation doit être temporaire et nuire le moins possible au fonctionnement du marché intérieur.

3. Analyse

Même si elles semblent nombreuses, les dérogations au principe du marché commun dans le traité instituant la CEE ont tendance à avoir des motifs précis (par exemple la santé et la sécurité, l'environnement, etc.). La Cour européenne de justice, qui décide en dernier lieu des dérogations qui sont acceptables, a interprété ces exceptions sévèrement. Dans un certain nombre de cas où un État membre a invoqué, par exemple, la santé et la sécurité comme motifs pour restreindre les importations, la Cour a qualifié ces dérogations d'injustifiées.

Par contre, dans la proposition du gouvernement canadien, les exceptions sont moins nombreuses mais de nature plus générale. Les exceptions concernant le développement régional et les lois proclamées dans l'intérêt national laissent amplement place à la déviation par rapport au principe d'union économique. L'exigence voulant que les exceptions pour les lois proclamées dans l'intérêt national soient ratifiées par les provinces au moyen de la formule 7/50 met un frein à l'utilisation de cette dérogation.

Même si le traité instituant la CEE ne permet pas la non-participation lorsqu'il y a entente à ce sujet, une modification proposée au traité de la CEE ayant trait à l'union économique et monétaire constituerait un fait nouveau dans les lois régissant la Communauté. Sur un vote de la majorité qualifiée du Conseil des ministres (avec l'approbation d'au moins huit États membres), les États membres qui connaissent des difficultés économiques seraient autorisés, pour une période limitée, à ne pas participer pleinement à l'étape finale de l'union économique et monétaire.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

COMPARAISON DU PROCESSUS D'INTÉGRATION DU TRAITÉ INSTITUANT LA CEE ET DES NOUVEAUX POUVOIRS CONSTITUTIONNELS PROPOSÉS

A. Les propositions du gouvernement canadien

Le gouvernement propose de doter le Parlement canadien d'un nouveau pouvoir constitutionnel qui lui donnerait le droit exclusif de légiférer pour assurer le fonctionnement efficace de l'union économique. Cependant, les lois ne seraient pas en vigueur tant qu'elles n'auraient pas été approuvées par les gouvernements d'au moins deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces. De plus, l'assemblée législative de n'importe quelle province pourrait déclarer, par une résolution appuyée par 60 p. 100 de ses membres, que ces lois ne s'appliquent pas dans la province, bien qu'une telle déclaration deviendrait nulle après trois ans, à moins qu'un délai plus court soit spécifié dans la déclaration.

Le gouvernement propose également la formation d'un "Conseil de la Fédération" qui ratifierait les lois établies en vertu de ce nouveau pouvoir constitutionnel. Bien que les propositions gouvernementales ne le précisent pas textuellement, le Conseil serait formé de représentants de chaque province, et l'approbation provinciale requise (par au moins deux tiers des provinces) viendrait de ce Conseil.

En attendant l'entrée en vigueur du nouvel article 121 de la Constitution le 1er juillet 1995, le gouvernement propose que le Conseil de la Fédération soit utilisé par les gouvernements pour tout problème de barrière intérieure.

B. Intégration économique dans la Communauté européenne

Comme nous l'avons expliqué précédemment, la Commission européenne est chargée d'instituer les lois de la CE, tandis que le Parlement européen étudie les propositions et les met aux voix. Le pouvoir d'adopter la proposition ou de la rejeter réside cependant entre les mains des États membres eux-mêmes, qui sont représentés au Conseil des ministres.

Bien que ce processus législatif s'applique aux lois qui tombent sous la juridiction des traités de la CE, les mesures nécessitant la modification des traités, notamment *l'Acte unique européen*, l'Union

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

économique et monétaire et l'Union politique européenne, sont d'abord soumises aux chefs des gouvernements aux réunions du Conseil européen. Cet organisme organise alors des conférences intergouvernementales autorisées dans le but d'élaborer les modifications à apporter aux traités. Les traités modifiés entrent en vigueur après avoir été ratifiés par les assemblées législatives des États membres. Les lois de la CE visant à faire entériner les propositions sont présentées par la Commission et suivent le processus législatif de la CE.

Prenons, par exemple, le programme "Europe 1992". La création de ce plan coïncide avec le "Livre blanc de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur" publié par la Commission européenne et présentée au Conseil européen en 1985. Malgré les objections de la Grande-Bretagne, du Danemark et de la Grèce, le Conseil européen a décidé, aux voix, de la tenue d'une conférence intergouvernementale afin de rédiger les modifications habilitantes au traité instituant la CEE. Le résultat de cette conférence, *l'Acte unique européen*, a été signé et ratifié par les 12 États membres et est entré en vigueur en 1987.

Les paramètres du traité instituant la CEE étant suffisamment élargis, la Commission européenne a entrepris d'incorporer les 279 mesures du Livre blanc aux lois de la CE. À ce moment-ci, plus des deux tiers des propositions ont franchi le processus législatif prescrit et ont été adoptées par le Conseil des ministres. À peu près les deux tiers des mesures visant le marché unique exigent une majorité qualifiée au Conseil (54 votes sur un total de 76). Les mesures ayant trait à l'harmonisation des taxes, à la libre circulation des personnes et aux droits et intérêts des personnes employées peuvent encore être bloquées au Conseil des ministres par un seul État membre.

Le programme de marché unique est largement mis en application par les Directives de la CE, c'est-à-dire des instruments légaux qui n'entrent pas en vigueur dans un État membre tant et aussi longtemps qu'ils n'ont pas été transposés en lois nationales. En mai 1991, les trois quarts environ des directives adoptées par le Conseil des ministres avaient été transposées en lois nationales. Les propositions relatives au marché unique sont aussi appliquées par le truchement des règlements de la CE, qui lient directement les États membres sans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nécessiter l'adoption de lois au niveau interne. Un autre instrument légal, les décisions, sont les instructions de la Commission de la CE; elles lient entièrement les gouvernements, les entreprises ou les personnes à qui elles sont adressées.

C. Analyse

La création d'un nouveau pouvoir constitutionnel qui donnerait au Parlement le droit de légiférer pour assurer le fonctionnement efficace de l'union économique canadienne permettrait au gouvernement fédéral d'instituer un régime de marché unique pour le Canada largement inspiré d'"Europe 1992". La ratification de ces mesures par les gouvernements provinciaux au sein d'un nouveau Conseil de la Fédération d'après la règle 7/50 peut se comparer à l'obligation législative de la CE d'avoir une majorité qualifiée au Conseil des ministres. Il convient de noter, cependant, que les États membres de la CE se sont réservés le droit d'opposer leur veto à certaines mesures d'institution du marché unique. La proposition canadienne exclut pareille possibilité.

Il serait possible pour une province, aux termes de la proposition canadienne, de déroger aux lois adoptées en vertu du pouvoir de l'union économique pour une période maximale de trois ans. Le traité instituant la CEE, par contraste, ne donne pas aux États membres l'option de dérogation temporaire par simple vote de l'assemblée nationale. Cependant, avec l'assentiment du Conseil des ministres, les États membres qui connaissent des difficultés économiques seraient autorisés à ne pas participer temporairement à l'étape finale de l'union économique et monétaire. Comme nous l'avons dit précédemment, *l'Acte unique européen* de la CE a obligé la Commission, au moment où celle-ci élaborait son plan d'achèvement du marché intérieur, à prendre en considération la nécessité pour les pays membres moins développés de bénéficier de dérogations temporaires. Il est sous-entendu, cependant, que cette dérogation doit reposer sur des justifications bien fondées et qu'elle doit être approuvée par la Commission.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'AMÉLIORATION DES RÈGLEMENTS CONCERNANT LE SECTEUR FINANCIER

A. Les propositions du gouvernement canadien

Le document du gouvernement reconnaît les coûts inutiles qu'impose aux institutions financières canadiennes (et, partant, aux consommateurs) le chevauchement des règlements fédéraux et provinciaux. Par exemple, une société de fiducie ou de prêt incorporée au niveau fédéral ou au niveau provincial et exerçant ses activités dans tout le pays pourrait devoir respecter dix ou onze réglementations pour ses opérations pancanadiennes.

Le document précise que

> le gouvernement a l'intention d'examiner le chevauchement et le double emploi dans la réglementation des sociétés de fiducie. [...] De nombreuses personnes ont préconisé l'adoption par le Canada d'une démarche analogue à celle d'Europe 1992, qui prévoit l'instauration d'un seul marché financier européen l'an prochain. [...] Ceci veut dire que chaque juridiction devrait reconnaître et accepter, à des fins réglementaires, le régime de prudence de la juridiction de constitution de l'institution financière, sous réserve de normes financières acceptables. [...]
>
> Le gouvernement fédéral est prêt à explorer, avec les provinces, la possibilité d'évoluer vers un régime de réglementation fondé sur juridiction principale ou une reconnaissance mutuelle. Dans le cas des sociétés à charte fédérale, un tel arrangement pourrait être obtenu si les provinces déléguaient au gouvernement fédéral leur pouvoir en matière de réglementation et d'administration.

En ce qui concerne la réglementation des valeurs mobilières, le gouvernement est prêt à envisager une approche par laquelle toutes les autorités compétentes pourraient déléguer, en tout ou en partie, leur réglementation à un organisme géré conjointement. D'autres approches comprennent des "[...] mesures fédérales-provinciales plus formelles visant à coordonner les approches à la réglementation, à la négociation internationale et à la détermination de normes relatives aux valeurs mobilières".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Le règlement de la Communauté économique européenne

La libéralisation des marchés financiers en vertu du programme de 1992 s'appuie sur trois principes. Le premier principe, l'harmonisation, exige des États membres qu'ils harmonisent les normes essentielles de suffisance de capital de solvabilité, et d'exigences comptables pour les institutions financières. Le deuxième principe, la reconnaissance mutuelle, signifie que les États membres doivent avoir une confiance mutuelle dans leur application des normes essentielles décidées par le Conseil. Le troisième principe, le contrôle par le pays d'origine, signifie que la surveillance de la vente de services financiers incombera surtout aux autorités du pays d'origine de l'institution financière. (Le contrôle par le pays hôte continuera à s'appliquer en ce qui concerne la liquidité des institutions de crédit et les mesures ayant une influence sur les exigences relatives à la politique monétaire et aux réserves des opérations des institutions de crédit sur le marché des valeurs mobilières.) L'exigence relative à la libre circulation des capitaux au-delà des frontières découle de ces trois principes.

Le but ultime de ces mesures de libéralisation est de permettre à une institution financière de vendre des services financiers outre-frontière ou d'établir des succursales sur le territoire des autres États membres sans qu'il y ait chevauchement ou dédoublement réglementations. Les principes de l'harmonisation, de la reconnaissance mutuelle et du contrôle par le pays d'origine s'appliqueraient à la réglementation des services bancaires, des services d'investissement et, par la suite, des services d'assurance.

C. Analyse

Aux termes du régime de la CE, les banques et les sociétés de construction (essentiellement des institutions de dépôts) qui se conforment aux normes harmonisées de suffisance de capital et de solvabilité recevraient un "permis bancaire unique" qui les autoriserait à vendre un menu défini des services bancaires n'importe où dans la Communauté, pourvu que leur pays d'attache (dispensateur de chartes) n'interdise pas l'offre de tels services. Les services autorisés par le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

permis bancaire unique pourraient être offerts dans un pays membre, même dans les cas où le pays d'accueil n'autorise pas ses propres sociétés à les offrir. Il pourrait s'ensuivre des cas où des sociétés à charte étrangère vendent des services financiers que des sociétés à charte nationale ne sont pas autorisées à vendre. Il va sans dire que des pressions seront exercées sur les pays qui définissent leurs services bancaires plus étroitement pour qu'ils harmonisent leurs services avec le menu des services autorisés par le permis bancaire unique. Autrement, il pourrait en résulter un désavantage pour les sociétés à charte nationale.

Étant donné que les propositions canadiennes sur l'amélioration de la réforme du secteur financier ne sont pas détaillées, il est difficile de déterminer comment le gouvernement entend faire appliquer au Canada les principes d'harmonisation, de reconnaissance mutuelle et de contrôle par le pays d'origine. Une possibilité serait d'adopter presque tel quel le modèle de la CE et d'autoriser les institutions à vendre partout au Canada une gamme précise de services financiers basés sur l'acceptation par toutes les provinces de certaines normes de prudence. Comme dans la CE, les instances autorisant la vente d'un nombre plus restreint de services financiers par une institution seraient encouragées par des pressions concurrentielles à harmoniser leurs services avec ceux qui sont autorisés par le permis unique. L'inconvénient de cette solution serait toutefois de constituer une ingérence dans les compétences provinciales.

Une autre interprétation du modèle de la CE appliqué au Canada a été offerte dans le rapport publié en mai 1990 par le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, et intitulé *Canada 1992: Vers un marché national des services financiers*. Ce système prévoit aussi un consensus sur les principales normes de prudence (harmonisation), sur la réglementation principale par la province conférant la charte (contrôle par le pays d'origine) et sur la reconnaissance mutuelle de cette réglementation par les autres provinces. La principale différence entre ce modèle d'"instance désignée" et le plan de la CE est l'obligation pour la province d'origine d'avoir un permis et le respect du menu de services autorisés par la province d'origine.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Une illustration du modèle de l'instance désignée aidera à mieux comprendre son application. Supposons qu'une compagnie de fiducie constituée au Québec, qui autorise la vente d'assurances sur les lieux des institutions de dépôt, fait aussi des affaires en Ontario, où la vente d'assurance sur les lieux n'est pas autorisée. Aux termes du modèle d'instance désignée, la compagnie de fiducie n'aurait pas le droit de vendre de l'assurance sur les lieux en Ontario. Elle ne pourrait faire en Ontario que ce qu'une société constituée en Ontario est autorisée à faire.

Par contre, le Québec accorderait aux compagnies de fiducie menant des activités au Québec mais constituées en dehors de la province les mêmes privilèges dont bénéficient les firmes constituées au Québec. Le principal avantage du modèle d'instance désignée par rapport au statu quo, c'est que la réglementation incomberait principalement à l'instance constituante. Dans le cas de la compagnie de fiducie québécoise faisant des affaires en Ontario, le Québec régirait les normes relatives au capital et à la solvabilité que doit respecter la firme, et l'Ontario ne tenterait pas de chevaucher cette réglementation. De plus, contrairement au modèle de la CE, chaque province pourrait maintenir ses propres règles de conduite à l'intérieur de son territoire, sans être contrainte de les harmoniser à un menu précis de services financiers.

COORDINATION ET HARMONISATION DES POLITIQUES MACRO-ÉCONOMIQUES

A. Les propositions du gouvernement canadien

Le gouvernement propose de mettre au point des procédures budgétaires fédérales et provinciales plus ouvertes et plus visibles qui comprendraient:

- un cycle budgétaire relativement fixe;
- un calendrier annuel fixe de rencontres des ministres des Finances;
- la publication par les onze gouvernements, avant le budget, d'un aperçu économique et budgétaire;
- des conventions de comptabilité commune.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le gouvernement propose de mettre au point avec les provinces des lignes directrices afin d'améliorer la coordination des politiques financières et l'harmonisation des politiques financières avec la politique monétaire du Canada. On pourrait demander, par exemple, que les budgets soient équilibrés sur toute la période du cycle financier. (Un budget équilibré pourrait être défini de manière à exclure les dépenses de formation de capital.) Ces lignes directrices seraient établies sous forme de lois en vertu des nouveaux pouvoirs économiques proposés. Par conséquent, cette proposition aura besoin de l'accord d'au moins sept des dix provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population.

Le gouvernement propose l'établissement d'un organisme indépendant pour surveiller et évaluer les politiques macro-économiques des gouvernements fédéral et provinciaux.

La *Loi sur la Banque du Canada* serait amendée afin d'établir clairement que le mandat de la Banque est de parvenir à la stabilité des prix et de la maintenir. Les régions du Canada seraient représentées au Conseil d'administration de la Banque du Canada par des personnes nommées par le gouvernement fédéral après consultation avec les gouvernements provinciaux. Des comités consultatifs régionaux seraient créés pour donner leur avis aux administrateurs de la Banque à propos des conditions économiques régionales. La nomination du Gouverneur de la Banque du Canada serait sujette à ratification par le Sénat. Pour améliorer la transparence de la politique monétaire, le Gouverneur de la Banque du Canada serait tenu de comparaître régulièrement devant le Parlement. On lui demanderait également de rencontrer les ministres fédéral et provinciaux des Finances pour donner des opinions sur la situation économique et sur l'interaction entre la politique monétaire et la politique financière.

B. Les propositions de la Communauté économique européenne

L'Acte unique européen incorpore dans le traité instituant la CEE l'objectif de parvenir à une union économique et monétaire. L'article 102 A exige des États membres qu'ils coopèrent "en vue d'assurer la convergence des politiques économiques et monétaires nécessaires au développement ultérieur de la Communauté".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le rapport du Comité Delors, publié en avril 1989, a établi un plan en trois étapes pour la réalisation de l'union économique et monétaire. Le Conseil européen a souscrit aux conclusions du rapport à sa réunion tenue à Madrid, en juillet 1989. À la réunion du Conseil européen tenue à Rome en octobre et en décembre 1990, 11 des 12 membres ont convenu de suivre la conception de l'union économique et monétaire proposée par le plan Delors et de convoquer une conférence intergouvernementale. (Le Royaume-Uni est le seul pays à s'être opposé au plan de l'union.)

Étape 1 - Durant la première étape de l'union économique et monétaire, qui est entrée en vigueur le 1er juillet 1990, les politiques monétaires et économiques des États membres doivent être coordonnées plus étroitement. Les plans monétaires et économiques doivent être soumis à la Commission de la CE et à ECOFIN (Comité des ministres de l'économie et des finances). Les devises de la Grande-Bretagne, du Portugal et de la Grèce sont censées être intégrées au Système monétaire européen (SME). On laissera les devises fluctuer dans les limites d'une fourchette établie à plus ou moins 2,5 p. 100 du taux central.

Étape 2 - La deuxième étape est censée commencer le 1er janvier 1994. La situation des devises serait contrôlée plus étroitement, une Banque centrale européenne et un Système européen de Banques centrales (SEBC) semblable au Federal Reserve System en vigueur aux États-Unis seraient établis et commenceraient à établir une politique monétaire valable pour toute la CE. Les politiques macro-économiques seraient coordonnées par le Conseil européen, qui établirait des lignes directrices pour chacun des pays et déciderait des correctifs appliqués aux États membres qui accusent un déficit budgétaire excessif.

Étape 3 - La date précise du début de cette étape n'a pas encore été établie. Les taux de change seraient fixés de façon permanente, et les unités monétaires nationales seraient remplacées par une devise commune. La BSCE/SEBC établirait la politique monétaire de la CE. La Commission européenne soumettrait des lignes directrices pluriannuelles (normalement, pour trois à cinq ans) au Conseil européen relativement aux questions ci-après;

- l'établissement des soldes budgétaires des États membres;
- la surveillance des coûts de production;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- le niveau et la promotion des économies et des investissements;
- l'adaptation des programmes de la Communauté afin de réaliser une cohésion économique et sociale;
- l'élaboration d'orientations structurelles.

Dans les cas où un État membre n'aurait pas mis en application de directives pluriannuelles, la Commission pourrait recommander au Conseil les redressements à apporter à la politique. Une aide financière pourrait être offerte aux pays membres en difficulté.

L'article 104 A proposé interdirait le financement des déficits budgétaires au moyen de l'aide directe du Système européen des banques centrales ou par un accès privilégié donné par les autorités publiques au marché des capitaux. La Communauté ne serait pas autorisée à garantir la dette publique d'un État membre. Les États membres seraient tenus d'éviter les déficits budgétaires excessifs.

La politique monétaire serait établie par la majorité des membres du Conseil de la Banque, selon la formule "une personne, un vote". Le Conseil de la Banque comprendrait les douze gouverneurs des banques centrales nationales ainsi que les six membres de Conseil exécutif de la BCE, y compris le président. Les membres du Conseil exécutif de la BCE seraient nommés pour une période de huit ans par le Conseil européen après que le Conseil de la Banque aurait donné son opinion. Le Parlement européen serait également consulté pour la nomination du président et du vice-président.

Dans un nombre restreint de cas clairement définis ayant trait à des décisions sur le capital, au transfert des actifs en réserve et des profits de la BCE, un système de pondération des voter est proposé. Les membres du Conseil exécutif ne voteraient pas, et les votes des gouverneurs des banques centrales nationales seraient pondérées d'après l'importance relative de l'économie de chaque État membre.

Selon le projet de loi pour le Système européen des banques centrales (SEPC) et la Banque centrale européenne (BCE), l'objectif principal du Système sera de maintenir la stabilité des prix. Cependant, le deuxième objectif se lit comme suit: "Sans nuire à l'objectif de la stabilité des prix, le Système appuiera la politique économique générale de la Communauté". Bien que les BCE/SEBC seraient responsables des opérations

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de change, les décisions concernant le régime de taux de change seraient prises conjointement avec le Conseil ECOFIN.

La mise en application de l'étape finale de l'union économique et monétaire dans les pays membres en difficulté financière pourrait être retardée temporairement, avec l'assentiment du Conseil des Ministres.

C. Analyse

Les propositions canadiennes pour la coordination et l'harmonisation des programmes économiques semblent incorporer les aspects ci-après du plan de la CE pour réaliser l'union économique et monétaire:

- la coordination des régimes fiscaux et l'harmonisation de ceux-ci avec la politique monétaire
- l'application obligatoire de lignes directrices économiques pluriannuelles qui seraient ratifiées par un Conseil
- le recours limité, pour les gouvernements, au financement au moyen de déficits
- la surveillance des programmes macro-économiques par un organisme de surveillance (la Commission jouerait ce rôle dans la CE)
- la représentation régionale au sein du Conseil d'administration de la banque centrale.

Aux termes des propositions canadiennes, le seul mandat de la Banque du Canada serait d'atteindre et de maintenir la stabilité des prix. Le premier objectif de la Banque centrale européenne (BCE) serait de maintenir la stabilité des prix. Néanmoins, le deuxième objectif de la BCE, soit appuyer la réalisation de la politique économique de la Communauté, soulève des questions quant à la latitude donnée à la Banque de poursuivre l'objectif de la stabilité des prix. Il pourrait y avoir conflit d'objectifs si la BCE était appelée à appuyer la politique économique en réduisant le chômage, par exemple, tout en devant en même temps maintenir la stabilité des prix. En outre, les taux de change seraient déterminés en partie dans l'arène politique, conformément aux lignes directrices énoncées par le Conseil des ministres (ECOFIN). Ici encore, il y a un risque de conflit d'objectifs pour la banque centrale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bien que le gouvernement compte accroître la représentation régionale au sein du Conseil d'administration de la Banque du Canada, il ne parle pas d'autoriser le Conseil à participer à la formulation de la politique monétaire. En ce moment, celle-ci est décidée par le Gouverneur de la Banque du Canada, après consultation du premier sous-gouverneur et avec les conseils du personnel de la Banque; le Conseil d'administration peut être consulté à propos de la situation économique régionale, mais il a peu d'influence directe sur la politique monétaire du pays.

Par contraste, la représentation régionale se ferait sentir beaucoup plus à la BCE. Le projet de loi pour la BCE indique que la politique monétaire dans la CE serait décidée par un vote majoritaire du Conseil de la Banque, qui comprendrait les douze gouverneurs des banques centrales nationales et les six membres du Conseil exécutif.

CONCLUSION

Depuis les années 30, on s'est rendu compte que les politiques commerciales égocentriques nuisent en dernière analyse à ceux qui les pratiquent. Bien qu'il soit théoriquement possible pour un grand pays d'améliorer son sort en érigeant des barrières commerciales, ces gains peuvent être annulés si d'autres pays emboîtent le pas; il en résulte une baisse de la production économique mondiale. Depuis la Seconde Guerre mondiale, le Canada et d'autres pays ont utilisé le GATT et des accords commerciaux séparés afin d'abaisser les barrières internationales au commerce. Pourtant, malgré des progrès à l'échelle internationale, le marché interne canadien demeure fragmenté par de nombreuses barrières commerciales inter-provinciales. Outre qu'elles sont un anachronisme maintenant que le pays progresse vers le libre-échange avec les États-Unis et le Mexique, les barrières intérieures sont coûteuses pour le Canada sur le chapitre des emplois et de la production économique.

Les propositions du gouvernement canadien enchâsseraient dans la loi le principe de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux et interdirait les lois qui contreviennent à ce principe. Cependant, l'expérience de la CE montre qu'il ne suffit pas

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de transformer le principe des quatre libertés en loi pour supprimer les barrières intérieures; une approche active est également nécessaire. Par conséquent, la CE a introduit un programme législatif ("Europe 1992") qui vise directement les derniers obstacles au marché intérieur.

Les propositions du gouvernement canadien admettent elles aussi que l'ajout d'une clause de marché commun dans la Constitution pourrait ne pas viser toutes les barrières commerciales. Le gouvernement propose donc que le Parlement ait le pouvoir de passer des lois destinées à supprimer ces obstacles. (Le gouvernement a peut-être l'intention d'introduire une espèce de programme "Canada 1992" pour intégrer complètement le marché intérieur canadien). Comme celles de la CE, ces lois seraient sujettes à ratification par une majorité spécifique d'États/provinces membres réunis en "Conseil".

Les propositions canadiennes admettent aussi des exceptions au principe des quatre libertés pour des motifs spécifiques d'expansion régionale ou de péréquation. De plus, les gouvernements pourraient soustraire une loi de l'application de la clause du marché commun en la faisant déclarer d'intérêt national par le Parlement et, par conséquent, sujette à ratification par sept des dix provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population. En outre, une province qui n'est pas d'accord avec des lois adoptées par le Parlement en vertu du pouvoir de la nouvelle union économique pourrait unilatéralement s'en dégager par une déclaration appuyée par 60 p. 100 de l'assemblée législative provinciale.

Par contraste, les barrières commerciales au sein de la CE doivent être justifiées par des motifs précis, tels que la santé et la sécurité; à l'heure actuelle, le traité instituant la CEE ne permet pas à une nation d'exercer une option de refus, soit en obtenant l'accord d'une majorité des États membres, soit par un vote majoritaire de sa propre assemblée législative nationale. Cependant, le projet de traité pour l'union économique et monétaire permettrait aux États membres en difficulté financière de déroger temporairement à l'application de la dernière étape de l'union, avec l'accord du Conseil des Ministres.

Les propositions canadiennes visant l'amélioration de la réglementation des institutions financières sont empruntées du programme "Europe 1992", qui a établi les principes de l'harmonisation, de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reconnaissance mutuelle et du contrôle par le pays d'origine. L'application de ces principes, qui ont été adaptés au contexte canadien dans un rapport publié en mai 1990 par le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce serait une étape significative de la réduction de chevauchement et de la duplication de la réglementation de notre pays.

Comme la CE, le gouvernement canadien propose d'améliorer la coordination et l'harmonisation des politiques financières. Avec l'accord des gouvernements provinciaux (sept provinces et 50 p. 100 de la population), le gouvernement canadien serait capable d'établir des lignes directrices contraignantes en vue de limiter le recours, par les gouvernements, au financement au moyen de déficits. À l'instar de la CE, un organisme serait chargé de la surveillance et de l'évaluation de la politique macro-économique des gouvernements.

En ce qui concerne la politique monétaire, le Canada possède déjà une banque centrale et une devise unique, choses que la CE se propose d'introduire. Le gouvernement canadien propose de confier à la Banque du Canada le but unique de parvenir à la stabilité des prix et de la maintenir. Même si ce but serait également l'objectif principal de la Banque centrale européenne, d'autres buts, subordonnés au premier, et potentiellement conflictuels, sont aussi proposés.

Une incertitude demeure quant aux pouvoirs que le gouvernement canadien s'attend à voir exercer par les directeurs de la Banque du Canada en vertu des nouvelles règles. Le fait d'accepter une représentation régionale plus efficace alignerait la Banque du Canada sur la Banque centrale européenne, où 12 des 28 membres du Conseil seraient des gouverneurs des banques centrales nationales nommés directement par chacun des États membres. Rien n'indique, cependant, que le gouvernement canadien propose que le Conseil d'administration de la Banque du Canada joue un rôle actif dans la formulation de la politique monétaire, dans le sens proposé pour les membres du Conseil de la Banque centrale européenne.

En conclusion, bien qu'il existe des différences considérables entre le système politique de la CE et celui du Canada, le gouvernement canadien a de toute évidence tiré des leçons des plans d'intégration économique de la Communauté européenne. Non seulement les propositions du gouvernement renforceraient-elles le marché commun canadien

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

en veillant à la concrétisation des quatre libertés, mais elles ouvriraient la porte à une pleine union économique grâce à la coordination et à l'harmonisation des programmes fiscaux. À première vue, certaines propositions peuvent sembler radicales, mais lorsqu'elles sont examinées à la lumière des plans de la Communauté européenne qui, après tout, est une association d'États souverains, elles ne semblent pas exagérées.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Belford, J. (éd.). *Law and Practice under the GATT and Other Trading Arrangements - The European Community: The Single Market.* New York, Oceana Publications, 1989.

Borchardt, Klaus-Dieter. *L'unification européenne: création et développement.* Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, février 1987.

Brealey, Mark et Conor Quigley. *Completing the Internal Market of the European Community - 1992 Handbook.* London, Graham & Trotman, 1989.

Buhart, Jacques et Dennis Burton. *Legal Aspects of the Single European Market - A Working Guide to 1992.* London, Euromoney Publication PLC, 1989.

Bulletin des communautés européennes, supplément 2/91. *Conférences intergouvernementales: contributions de la Commission.* Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 1991.

Canada. *Le fédéralisme canadien et l'union économique: partenariat pour la prospérité.* Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1991.

Canada, ministère de la Justice. *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982. Approvisionnements et Services Canada, 1989.*

Canada, Sénat. Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Canada 1992: vers un marché national des services financiers. *Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, mai 1990.*

Canada. Bâtir ensemble l'avenir du Canada - Propositions. *Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1991.*

Chapman, Anthony. Europe 1991: l'impact à l'extérieur de la Communauté européenne. *BP-225F, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, janvier 1990.*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Commission des communautés européennes. Sixième rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant la mise en oeuvre du Livre blanc de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur. Bruxelles, 19 juin 1991.

Courchene, Thomas J. *Éloge d'un fédéralisme renouvelé.* Toronto, Institut C.D. Howe, 1991.

The Economist Intelligence Unit. *European Trends.* London, divers numéros.

Europe Documents. *Draft Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank.* Europe, Agence internationale d'information pour la presse, Bruxelles (Belgique), 8 décembre 1990.

Flatters, F.R. et R.G. Lipsey. *Common Ground for the Canadian Common Market.* Montréal, L'Institut de recherches politiques, 1983.

Laidler, David E.W. *How Shall We Govern the Governor? - A Critique of the Governance of the Bank of Canada.* Toronto, Institut C.D. Howe, 1991.

Leslie, Peter M. *La communauté européenne: un modèle politique pour le Canada?* Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1991.

Lodge, Juliet (éd.). *The European Community and the Challenge of the Future.* New York, St. Martin's Press, 1989.

Lomax, David F. "A European Central Bank and Economic and Monetary Union", *National Westminster Bank Quarterly Review,* mai 1991.

Noël, Émile. *Les institutions de la Communauté européenne.* Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes. 1988.

Schmitz, Gerald. *L'intégration européenne: la politique qui lui fraye la voie.* BP-240F, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, novembre 1990.